



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS

LAURA REGINA CORREIA DE MORAES

**REPARAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS: ANÁLISE DO TERMO DE
AJUSTAMENTO DE CONDUCTA DO SETOR HABITACIONAL
VICENTE PIRES/DF**

Brasília
2012

LAURA REGINA CORREIA DE MORAES

**REPARAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS: ANÁLISE DO TERMO DE
AJUSTAMENTO DE CONDUTA DO SETOR HABITACIONAL
VICENTE PIRES/DF**

Monografia apresentada como um dos requisitos para conclusão do curso de Bacharelado em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientadora: Profª.Msc. Aléssia Barroso L. B. Campos Chevitarese.

**Brasília
2012**

LAURA REGINA CORREIA DE MORAES

**REPARAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS: ANÁLISE DO TERMO DE
AJUSTAMENTO DE CONDUTA DO SETOR HABITACIONAL VICENTE
PIRES/DF.**

Monografia apresentada como um dos requisitos para conclusão do curso de Bacharelado em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.
Orientadora: Prof^ª.Msc Aléssia Barroso L. B. Campos Chevitarese.

Brasília, 04 de maio de 2012.

Banca Examinadora

Prof^ª. Aléssia Barroso L. B. C. Chevitarese.
Orientadora

Prof^ª. Leysa Ferreira Domingues.
Examinadora

Prof^ª. Luciana Barbosa Musse.
Examinadora

Aos meus pais Leônidas Cesar e Marisa.

AGRADECIMENTO

Agradeço aos meus pais Leônidas César e Marisa, companheiros nesta árdua jornada, pelo amor incondicional que demonstraram com suas palavras de incentivo, com seus atos de carinho e apoio durante os anos dedicados à realização desse trabalho.

Agradeço à Professora Aléssia Barroso Lima Brito Campos Chevitarese, minha orientadora, pelo compromisso na orientação desse trabalho e ao exemplo de prática da vida acadêmica.

Agradeço aos meus irmãos e sobrinhos pela presença carinhosa nos momentos difíceis da construção desse trabalho.

Agradeço as amigas Lenira e Elizabeth como criadoras e incentivadoras dessa jornada.

**“O segredo é não correr atrás
das borboletas... É cuidar do
jardim para que elas venham até
você.”**

Mario Quintana

RESUMO

O Termo de Ajustamento de Conduta é destacado pela doutrina como um instrumento de resolução negociada de conflitos envolvendo interesses transindividuais. Permite fazer com que determinada conduta que resulte em ameaça ou a lesão de direito transindividual possa ser readequada por meio de negociação entre as partes interessadas. Este instrumento contribui, especialmente, para a ampliação do acesso à justiça, a celeridade e a informalidade na resolução dos conflitos ambientais. Corresponde a um título executivo extrajudicial, constituído por obrigações de fazer e não fazer e de uma cominação, no caso de inadimplemento das obrigações e está previsto no art. 5º, § 6º, da Lei de Ação Civil Pública. A metodologia empregada nesse estudo consistiu em pesquisa bibliográfica e documental, complementada pela análise crítica de um caso concreto. O estudo de caso abordou a avaliação do Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis- IBAMA e o Distrito Federal, tendo como objeto o Licenciamento Ambiental dos sistemas provisórios de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, a fiscalização, desobstrução e recuperação das APPs no Setor Habitacional Vicente Pires e como medida compensatória a elaboração de um programa de educação ambiental voltado a população local. O estudo demonstra a importância do emprego dos princípios do Direito Ambiental na interpretação dos resultados. Além disso, mostra a imprescindibilidade dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização, quanto ao cumprimento das obrigações ajustadas, para que o TAC seja eficaz em promover a regularização da atividade ensejadora do dano ambiental ou a reparação deste. Pois, somente assim todos terão direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, conforme previsão constitucional.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Dano Ambiental. Termo de Ajustamento de Conduta. Setor Habitacional Vicente Pires.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. A ANÁLISE JURÍDICA DO DANO AMBIENTAL	16
<i>1.1 Dano ambiental e formas de reparação.....</i>	<i>17</i>
<i>1.2 Princípios norteadores do Direito Ambiental.....</i>	<i>24</i>
<i>1.3 Degradação ambiental e a obrigação de reparação</i>	<i>29</i>
2. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA.....	34
<i>2.1 A natureza jurídica do TAC</i>	<i>39</i>
<i>2.2 A legitimidade e as vantagens do TAC</i>	<i>42</i>
<i>2.3 Princípios reguladores do TAC.....</i>	<i>46</i>
<i>2.4 Efeitos do TAC.....</i>	<i>48</i>
<i>2.5 Devido processo administrativo na execução do TAC</i>	<i>53</i>
3. ANÁLISES DE UM CASO CONCRETO: TERMO DE COMPROMISSO E AJUSTAMENTO DE CONDUTA – SETOR HABITACIONAL VICENTE PIRES/DF	58
<i>3.1 Termo de Ajustamento de Conduta do Setor Habitacional Vicente Pires/2005</i>	<i>60</i>
<i>3.1.1 Acompanhamento do cumprimento do TAC/2005.....</i>	<i>65</i>
<i>3.2 Termo de Ajustamento de Conduta do Setor Habitacional Vicente Pires/2007</i>	<i>67</i>
<i>3.2.1 Acompanhamento do cumprimento do TAC/2007.....</i>	<i>71</i>
<i>3.3 Ação de Execução do TAC/2005.....</i>	<i>74</i>
<i>3.4 Ação Civil Pública Ambiental</i>	<i>78</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
REFERÊNCIAS	88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADASA	Agência Reguladora de Água e Saneamento do Distrito Federal
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Proteção Permanente
CAESB	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF/88	Constituição Federal de 1988
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
DF	Distrito Federal
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FDD	Fundo de Defesa de Direitos Difusos
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
GDF	Governo do Distrito Federal
GRPU	Gerência do Patrimônio da União no Distrito Federal
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ONU	Organização das Nações Unidas
PRAD	Plano de Recuperação de Área Degradada
SEAPA	Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Distrito Federal
SEDUMA	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SEFAU	Secretaria de Estado de Fiscalização de Atividades Urbanas do Distrito Federal
SEMARH	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SSP	Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal

SUCAR Secretaria de Estado de Coordenação das Administrações Regionais

TAC Termo de Ajustamento de Conduta

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Formas de reparação do dano ambiental.....	23
Quadro 2:	Principais obrigações definidas pelo TAC/2005.....	63
Quadro 3:	Cumprimento das principais obrigações definidas pelo TAC/2005.....	65
Quadro 4:	Quadro 4- Principais obrigações definidas pelo TAC/2007.....	68
Quadro 5:	Quadro 5- Principais obrigações definidas pelo Aditivo ao TAC/2007.....	70
Quadro 6:	Cumprimento das principais obrigações definidas pelo TAC/2007, aditado em 2008.....	72

INTRODUÇÃO

A cultura antropocêntrica fez com que o homem acreditasse ser a medida de todas as coisas, que se posicionasse no centro do mundo, e que, portanto, poderia intervir de maneira inconsequente no meio ambiente. Esta forma de pensar e de se apropriar do meio ambiente culminou com a atual crise ambiental enfrentada pela humanidade.

Somente a partir da ocorrência de grandes acidentes ambientais, decorrentes da atividade humana, foi que a comunidade mundial decidiu se organizar para estabelecer regras de proteção ao meio ambiente. Dentre os grandes acidentes podem ser citados os seguintes: acidente da fundição trail (trail smelter case) ocorrido nos Estados Unidos e Canadá, derramamento de mercúrio na Baía de Minimata/Japão, contaminação com agente laranja em Seveso/ Itália, contaminação com isocianato de metila em Bhopal/Índia e os grandes acidentes nucleares, principalmente, o de Tchernobyl na Ucrânia em 1986.

Cumprе destacar, que apesar de serem acidentes pontuais, a dispersão dos contaminantes não reconheceu as fronteiras entre os países e representou risco a toda a humanidade. Neste momento, o mundo estava voltado para o desenvolvimento econômico, buscando atender apenas às necessidades humanas. A partir desses alertas, a humanidade preocupada com as mudanças que estavam ocorrendo no planeta, se mobilizou para criar regras e proteger o meio ambiente.

O ponto de partida do Direito Ambiental Internacional ocorreu na I Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, sediada em Estocolmo/Suécia em 1972¹. Nesta Conferência, os países ricos e industrializados perceberam a degradação ambiental que estava sendo causada pelo modelo de desenvolvimento econômico por eles utilizado. Modelo este, baseado na utilização indiscriminada de recursos naturais. Durante o evento foram estabelecidos princípios para nortear os países na produção de suas legislações internas de proteção ao meio ambiente. Estes princípios influenciaram, posteriormente, o texto da Constituição Federal do Brasil de 1988².

¹ Em 1972 a ONU criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que publicou o Relatório Brundtland em 1987. Este relatório propôs o desenvolvimento sustentável, conceituado como forma de desenvolvimento que atende as gerações presentes sem comprometer as necessidades das gerações futuras. O conceito foi construído a partir de três pilares principais, ou seja, a dimensão ambiental, a econômica e a social. Baseado no preocupante teor deste relatório é que a ONU convocou a Rio-1992.

² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. Senado Federal, 2010.

Em 1992 a Organização das Nações Unidas (ONU) convocou a comunidade mundial para rediscutir a problemática ambiental no Rio de Janeiro. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Rio-92 e ECO-92, teve como objetivo discutir uma forma de conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente³.

Assim, no final do século XX os conflitos ambientais passaram a ser analisados sob o ponto de vista socioambiental, devido ao novo modelo de desenvolvimento sustentável. A partir deste momento, as nações se conscientizaram que a proteção do meio ambiente dependia do estabelecimento de metas como garantia da própria sustentabilidade de suas futuras gerações.

A terceira reunião mundial ocorreu em 2002 na África do Sul, sendo conhecida como a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ou Rio +10⁴.

A fim de rediscutir o cenário ambiental mundial, a próxima reunião, conhecida como Rio +20, acontecerá no Rio de Janeiro de 20 a 22 de junho de 2012, sendo orientada pelo seguinte objetivo:

O objetivo da Conferência é assegurar um comprometimento político renovado para o desenvolvimento sustentável, avaliar o progresso feito até o momento e as lacunas que ainda existem na implementação dos resultados dos principais encontros sobre desenvolvimento sustentável, além de abordar os novos desafios emergentes⁵.

No Brasil, a partir de 1934 surgiram algumas normas infraconstitucionais específicas de proteção ao meio ambiente, tais como: Código Florestal e Código de Águas (1934), Código de Pesca (1938), Estatuto da Terra (1964), Lei de Proteção à Fauna e Código de Mineração (1967). No entanto, estas normas visavam uma proteção setorializada, considerando o meio ambiente formado por compartimentos, e não como um macrobem.

³ Nesta conferência o conceito de desenvolvimento sustentável foi consagrado. A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento estabeleceu 27 princípios visando o desenvolvimento sustentável.

⁴ BRÜMMER, Simone. *Histórico dos movimentos internacionais de proteção ao meio ambiente*. Jus Navegandi, Terezina, ano 15, n. 2738, 30 dez. 2010. Disponível em: <[HTTP://jus.uol.com.br/revista/texto/1816](http://jus.uol.com.br/revista/texto/1816)>. Acesso em: 10 mar. 2011. A Cúpula de Johannesburg teve como objetivo a elaboração de um plano de fortalecimento e aplicação dos princípios estabelecidos na Rio -92.

⁵ Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável – Rio + 20. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/sobre/>>. Acesso em 29 abr.2012.

Somente com a Lei 6.938/81⁶, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, foi criada uma normatização mais ampla e sistematizada sobre o meio ambiente, não privilegiando apenas os aspectos mais críticos da poluição. O art. 3º deste dispositivo conceitua o meio ambiente nos seguintes termos: “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Em 1985, com a edição da Lei 7.347/1985⁷, que previu a ação civil pública (ACP) para a defesa de interesses difusos ambientais, o Brasil passou a dispor de mecanismos legais processuais eficientes para a proteção judicial do meio ambiente, ampliando o acesso à justiça. Como consequência desta lei, tanto o Ministério Público, como os demais legitimados ativos à ação civil pública, passaram a propor medidas judiciais visando à defesa do meio ambiente.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil foi brindado com um significativo rol de direitos e garantias fundamentais, além da valorização de direitos individuais. O legislador constituinte, além de autorizar a tutela dos direitos individuais, passou a admitir a tutela de direitos coletivos, porque reconheceu a existência do bem ambiental. Sendo assim, pela primeira vez uma Constituição Federal concedeu ampla proteção aos interesses ambientais difusos no Brasil, tendo como norma-matriz no Direito Ambiental Brasileiro, o art. 225 da Constituição Federal de 1988, Capítulo VI (Do Meio Ambiente), Título VIII (Da Ordem Social).

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim previsto, representa um direito de terceira dimensão, alicerçado na fraternidade e na solidariedade. Como caracteriza Nunes⁸, o direito ao meio ambiente consiste num direito-dever, no sentido de que a pessoa, ao mesmo tempo em que o titulariza, deve preservá-lo e defendê-lo como tal. Assim, o direito ao meio ambiente diferencia-se de um direito individual ou de um direito social na medida em que a obrigação a que ele corresponde não é apenas dever jurídico do

⁶ BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=313>>. Acesso em: 22 abr.2011.

⁷ BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=313>>. Acesso em: 22 abr.2011.

⁸ NUNES, Armando Teixeira Júnior. O Estado ambiental de Direito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.41, n. 163, jul./set. 2004.

Estado, mas também do próprio particular, que é seu titular. Por isso, a garantia da proteção do meio ambiente exige o esforço conjunto do Estado, dos indivíduos, dos diversos setores da sociedade, bem como das diversas Nações.

A promulgação da Carta Magna colocou o Brasil como o país que dispõe da mais completa e avançada tutela constitucional ao meio ambiente, como matéria de relevância vital a Nação. Neste sentido, Bello Filho⁹ afirma que o art. 225 da Constituição Federal, não estabelece apenas o dever constitucional de preservar o ambiente para a atual e para as futuras gerações, mas estatui um direito fundamental ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

E por fim, com a Lei 8.078/1990¹⁰ (Código de Defesa do Consumidor – CDC) a defesa do meio ambiente como interesse difuso¹¹, passou a ser exercida em juízo individualmente ou a título coletivo. O dispositivo definiu os direitos metaindividuais, ou seja, direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. A edição do Código de Defesa do Consumidor em 1990 ampliou o acesso dos consumidores à justiça, além de adequar a tutela de direitos transindividuais modificando a Lei da Ação Civil Pública.

Embora a ação popular represente um importante instrumento na proteção coletiva quanto à defesa e preservação do meio ambiente, não resta dúvida de que a Ação Civil Pública constitui o meio mais efetivo na proteção dos direitos difusos e coletivos. Este dispositivo tem como objeto as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração de ordem econômica e da ordem popular e à ordem urbanística.

Frente à problemática ambiental no DF, apresenta-se a seguinte hipótese de trabalho:

⁹ BELLO FILHO, Ney de Barros. A proteção jurídica do ambiente: do interesse difuso ao direito subjetivo. Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região. n. 2, ano 20, p.58-64. fev. 2008.

¹⁰ BRASIL. Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 22 abr.2011.

¹¹ Como direito difuso, o direito ambiental opera sua legitimação a partir dos fatos e não fundamentado na determinação legal, sua titularidade não pode ser definida *a priori*, já que abrange um número indeterminado, mas determinável, de pessoas unidas pelo mesmo fato que gera o direito. Quanto à indivisibilidade, o direito difuso caracteriza a impossibilidade de ser reduzido a direitos individuais, de forma que a satisfação do direito de um implica na satisfação do direito de todos.

O Direito Ambiental, como direito de interesses difusos, é caracterizado principalmente pelo dever jurídico do Estado e do cidadão de preservar e proteger o meio ambiente de maneira responsável e solidária, garantindo o desenvolvimento sustentável. Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 prevê que compete ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as atuais, bem como as futuras gerações. Considerando que na situação em estudo, este dever não foi observado, nem pelo Poder Público e nem pela sociedade, permitindo a ocupação desordenada e o uso de recursos naturais de forma indiscriminada, questiona-se se a celebração do TAC, sob a supervisão do Ministério Público, e cumprimento das obrigações pelas compromissárias propiciou a efetivação deste direito constitucional, ou seja, a proteção do meio ambiente.

O tema levantado é de grande relevância ambiental, social, econômica e política, devido à crise ambiental instalada no DF e a utilização indevida dos recursos naturais.

Silva¹² esclarece que a relevância do estudo da tutela ambiental é pautada na própria sobrevivência do ser humano, não apenas na ameaça de seu bem estar e de sua qualidade de vida. A partir do momento em que surge o risco do direito à vida, que representa a matriz de todos os direitos fundamentais humanos, este risco deverá orientar todas as formas de tutela do meio ambiente, se sobrepondo ao desenvolvimento, ao direito à propriedade, além dos interesses privados.

O objetivo geral deste trabalho consiste em realizar uma análise da aplicabilidade e da eficiência do Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento alternativo extrajudicial para a prevenção e/ou a reparação dos danos ambientais materiais e extrapatrimoniais por meio do estudo de um caso concreto.

Para a elaboração do presente trabalho de pesquisa a metodologia utilizada consistiu em pesquisa bibliográfica e documental, complementada pela análise crítica de um caso concreto.

O caso em estudo diz respeito ao TAC firmado pelo IBAMA junto ao Governo do Distrito Federal (GDF) em 2005, tendo como objetivo o licenciamento ambiental dos sistemas provisórios de abastecimento de água e de esgotamento sanitário para as Colônias Agrícolas Samambaia e Vicente Pires e para a Vila São José, integrantes do Setor Habitacional Vicente

¹² Silva (2004) apud NUNES, Armando Teixeira Júnior. O Estado ambiental de Direito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.41, n. 163, jul./set. 2004, p. 297.

Pires. Em 2007, um novo TAC foi firmado, agora entre o IBAMA e o Distrito Federal, ADASA e CAESB, sendo este aditado em 2008.

Visando o desenvolvimento do objeto do presente estudo, este foi organizado em três capítulos.

O primeiro capítulo tem como orientação o estudo da análise jurídica do dano ambiental. A fim de promover esse estudo, são abordados temas incluindo os conceitos de meio ambiente e de dano ambiental, as diversas formas de reparação do meio ambiente, os princípios constitucionais norteadores da reparação do dano ambiental, além da degradação ambiental e a obrigatoriedade de sua reparação integral pelo poluidor.

O tema do segundo capítulo é pautado na análise do instrumento denominado Termo de Ajustamento de Conduta. Para tanto, destaca-se o conceito, natureza jurídica, legitimidade e efeitos deste instrumento. A seguir, é analisado o devido processo administrativo na execução do Termo, devido a seu inadimplemento total ou parcial.

No terceiro capítulo, o estudo é focado na retratação de um problema ambiental concreto ocorrido no Distrito Federal, a fim de que os resultados obtidos com tal estudo possam auxiliar na compreensão dos problemas ambientais do DF, na utilização indiscriminada e irresponsável dos recursos naturais nos últimos anos, contribuindo, se possível, para a melhoria da qualidade ambiental do DF.

Ao fim do trabalho deverá ser desenvolvida uma análise crítica sobre a real utilização do TAC como instrumento de prevenção e reparação do dano ambiental, já que uma vez ocorrido o dano, dificilmente a natureza será reparada de forma efetiva.

1. A ANÁLISE JURÍDICA DO DANO AMBIENTAL

O conceito de meio ambiente foi definido pela Lei Federal 6.938/84, em seu artigo 3º, inciso I, como: “Conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”. Prevê ainda o referido diploma legal em seu artigo 2º, inciso I, que o meio ambiente corresponde a um patrimônio público, que devido a seu uso coletivo, deve ser obrigatoriamente assegurado e protegido.

Segundo Silva¹³ o conceito de meio ambiente abrange toda natureza original e artificial representados pelo solo, água, ar, flora e as belezas naturais, além dos bens culturais, ou seja, o patrimônio histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. Conclui o autor “que o meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.

De acordo com Mazzilli¹⁴, a partir da previsão expressa da Lei n.º 6.938/81, conjugada ao art. 225 da Constituição Federal/88 e à Lei n.º 7.347/85, o conceito de meio ambiente abarca diferentes aspectos, incluindo o meio ambiente natural ou físico, o meio ambiente artificial, o meio ambiente cultural e o meio ambiente do trabalho. Verifica-se, portanto, a inclusão de um novo aspecto a este conceito, ou seja, o meio ambiente do trabalho.

O Meio ambiente natural ou físico corresponde aos bens naturais, como solo, a água, ar e todas as formas de vida e pela interação dos seres vivos e com seu meio. Por outro lado, o meio ambiente artificial é constituído pelo espaço urbano construído, representado pelo conjunto de edificações, e dos espaços públicos, como ruas, praças, áreas verdes, e espaços livres em geral.

O meio ambiente cultural, que se diferencia do meio ambiente artificial pelo valor cultural especial, inclui o patrimônio artístico, histórico, arqueológico, paisagístico, científico e turístico.

¹³ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

¹⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo. Meio ambiente. Consumidor. Patrimônio cultural. Patrimônio Público e outros interesses*. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

O meio ambiente do trabalho, na concepção de Trennepohl¹⁵, corresponde àquele com enfoque na segurança da pessoa humana no local de trabalho, incluindo à saúde, prevenção de acidentes, dignidade da pessoa humana, salubridade e condições de exercício saudável do trabalho.

Ressalta-se que embora o meio ambiente seja constituído por aspectos (natural, cultural, artificial e do trabalho), este é unitário. Somente a partir desta premissa de unidade é que o meio ambiente poderá ser protegido de maneira eficaz, necessitando de um planejamento de proteção global, e compreendido como um direito fundamental à pessoa¹⁶.

Trennepohl¹⁷ define ainda, uma subespécie do meio ambiente, denominado de patrimônio genético, que compreende “o conjunto de seres vivos, todos, incluindo os homens, os animais, os vegetais, os microrganismos, que constituem a biodiversidade do planeta”. Ressalta que o meio ambiente é um bem difuso, voltado para o bem estar da coletividade, não podendo ser transacionados ou dispostos sem garantir o suficiente para desenvolvimento das próximas gerações.

Neste sentido, a proteção do meio ambiental, como interesse difuso, é caracterizada principalmente pelo dever jurídico do Estado e do cidadão de preservar e proteger o meio ambiente de maneira responsável e solidária, garantindo o desenvolvimento sustentável.

1.1 Dano ambiental e formas de reparação

Para que possa ser compreendido o significado do dano ao meio ambiental, deve-se, inicialmente, definir o conceito jurídico de dano ambiental.

Embora não haja uma definição legal de dano ambiental, a Lei n. 6.938/81 em seu art. 3º, II definiu a degradação da qualidade ambiental, como “alteração desfavorável das características do meio ambiente”.

¹⁵ TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Manual de Direito Ambiental*. 5. ed. Rio de Janeiro:2010.

¹⁶ MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 7.ed. Rio de Janeiro:Forense Universitária, 2007.

¹⁷ TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Manual de Direito Ambiental*. 5. ed. Rio de Janeiro:2010.p.39.

Segundo Leite, Lima e Ferreira¹⁸ “o dano ambiental pode ser definido como toda lesão intolerável, causada por uma ação humana, culposa ou não, ao meio ambiente. Essa ação invariavelmente atinge o interesse da coletividade, podendo ou não, concomitantemente, afetar interesses individuais”.

Conforme entendimento de Mirra, o dano ambiental pode ser compreendido como:

Toda degradação ao meio ambiente, incluindo os aspectos naturais, culturais e artificiais que permitem e condicionam a vida, visto como bem unitário imaterial coletivo e indivisível, e dos bens ambientais e seus elementos corpóreos e incorpóreos específicos que os compõem, caracterizadora da violação do direito difuso e fundamental de todos à sadia qualidade de vida em um ambiente são e ecologicamente equilibrado¹⁹.

Constata-se desta definição que o dano ambiental não se restringe a poluição, nem se confunde com o impacto ambiental. O conceito de poluição, previsto no art. 3º, III, da Lei n.º 6.938/81, a define como uma degradação ao meio natural proveniente de atividades que de forma direta ou indireta trazem principalmente transtornos à saúde, o bem estar e a segurança da população, bem como prejudiquem a biota, as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente. Enquanto a definição de impacto ambiental, prevista no art. 225, §1º, IV da CF/88, indica uma alteração drástica e de natureza negativa da qualidade ambiental.

No entanto, Dias²⁰, ressalta que o dano “é o prejuízo sofrido pelo sujeito de direito em consequência da violação destes por fato alheio.”. Desta forma, o autor assevera que o dano não corresponde à lesão a um interesse jurídico tutelado, mas ao efeito provocado por esta lesão, podendo ter um com caráter patrimonial ou extrapatrimonial, sendo causado por ação ou omissão.

O dano ambiental recebe um tratamento jurídico diferenciado das demais formas de dano, visto que o bem jurídico tutelado integra a categoria de valores fundamentais da

¹⁸ LEITE, José Rubens Morato, LIMA, Máira Luísa Milani de, FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. *Ação civil pública, termo de ajustamento de conduta e formas de reparação do dano ambiental: reflexões para uma sistematização*. In: Édis Milaré (Coord.). *A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 331-343.

¹⁹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p.94.

²⁰ Dias (1983) apud MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p.69.

sociedade, pois visa preservar a vida de forma individual e coletiva, da atual geração, bem como a das gerações futuras.

O dano ao meio ambiente é caracterizado pela pulverização das vítimas, lesões difusas e incertas, pois não atinge apenas um indivíduo ou um determinado grupo de vítimas, mas afeta uma pluralidade difusa de vítimas. Difere de forma significativa do dano interindividual, que corresponde a um dano certo, onde tanto o autor quanto o réu podem ser determinados. Além disso, caracteriza-se ainda pela complexa reparação ecológica e pela difícil valoração e comprovação do nexo de causalidade entre a atividade desempenhada pelo degradador e o dano causado.

O dano ambiental atinge concomitantemente os meios natural, cultural e artificial e seus elementos constituintes, incluindo todos os indivíduos que têm o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por isso, a ocorrência do dano ambiental afeta tanto o direito de viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como a fruição desse bem de uso comum do povo.

Quanto à classificação do dano ambiental, este se enquadra de forma distinta ao do dano civil. Embora não exista unanimidade doutrinária quanto à classificação do dano ambiental, de modo geral, este tem sido definido como dano patrimonial e dano moral.

No entanto, Mirra²¹ prefere subdividi-lo em dano material, dano moral e dano corporal. Considera como dano material toda lesão a um direito que apresente valor pecuniário e, conseqüentemente, patrimonial. Consiste, assim, em uma agressão a bens e coisas, sendo representado pelo dano emergente e pelo lucro cessante. O dano moral ou dano extrapatrimonial representa a dor ou o sentimento de frustração da sociedade decorrente da agressão a um determinado bem ambiental, não significando propriamente um dano causado à qualidade ambiental, e sim um dano coletivo, causado à sociedade como um todo. Assim, tem como vítima a sociedade e a sua reparação de certa forma marginaliza o meio ambiente. Não tem natureza econômica e também não pode ser reduzido a um valor de mercado. Define o dano corporal como o desrespeito ao princípio da inviolabilidade do corpo humano, podendo surgir de um atentado à integridade física do indivíduo. Assim, reúne aspectos materiais e morais provenientes da dor física e do sofrimento moral.

²¹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p.69.

Após apresentar a classificação, o autor exclui o dano ambiental da categoria de dano moral e de dano corporal. Ressalta, ainda, que o dano ambiental não pode ser considerado como dano material, porque o dano ambiental corresponde a um prejuízo causado a um bem imaterial sem valor pecuniário, sendo insuscetível de apropriação, sendo praticamente impossível traduzi-lo em lucros cessantes. Apresenta, então, a seguinte conceituação para o dano ambiental:

O dano ambiental é, pois, um dano extrapatrimonial específico e diverso dos demais danos extrapatrimoniais, causado a bens materiais e imateriais coletivos ou difusos, resultante, como dito, da lesão ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado²².

Esclarece ainda que na individualização do dano ambiental, este deve contemplar tanto o que se perdeu devido à agressão aos bens ambientais, como também os benefícios que não puderam ser desfrutados desde a sua ocorrência até a sua reparação final, denominados de danos interinos.

Steigleder²³ ressalta que a doutrina brasileira reconhece a dimensão extrapatrimonial do dano ambiental a partir da subdivisão do dano moral em dano subjetivo e objetivo. Seu caráter subjetivo é observado quando a lesão ao ambiente importar em sofrimento psíquico, de afeição ou físico. O dano extrapatrimonial objetivo é aquele que lesa interesses que não repercutem na esfera íntima da vítima, diz respeito a uma dimensão moral da pessoa no meio social em que vive, envolvendo sua imagem e atingindo valores imateriais da pessoa ou da coletividade.

Segundo ainda Steigleder²⁴, o dano ambiental em sentido amplo é um dano extrapatrimonial, que atinge o valor constitucional posto no art. 225, caput, da Constituição Federal de 1988. Assim, [...] “o direito humano fundamental à qualidade de vida é de natureza imaterial e somente será ressarcido se reconhecida a dimensão extrapatrimonial do ambiente.” Estando sua previsão legal prevista no art. 1º da Lei n.º 7.347/85

A tutela do meio ambiente visa, principalmente, evitar que o dano ambiental ocorra, ou seja, a prevenção do ilícito e não apenas sua reparação. Desta forma o Estado,

²² MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p.99.

²³ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental – As dimensões do dano ambiental no Direito Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

²⁴ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental – As dimensões do dano ambiental no Direito Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p.160.

impondo uma obrigação de não fazer, deve impedir e desestimular a conduta ilícita ou impedir que esta prossiga, provocando maiores danos ambientais ao invés de apenas impor multas ao agente poluidor. Embora o Estado tenha por obrigação a proteção do meio ambiente, esta também deve ser exercida pela população conscientizada.

De acordo o art. 4º, inciso VII, da Política Nacional do Meio Ambiente, o poluidor e o predador são obrigados a recuperar e/ou indenizar os danos causados ao meio ambiente. Enquanto que o §1º do art. 14 deste mesmo dispositivo prevê que sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, o poluidor é obrigado a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente, independentemente da constatação de culpa no exercício de sua atividade. Acrescenta-se, ainda, que em seu §3º esta mesma Lei determina que a prática de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente por pessoas físicas ou jurídicas implicam na imposição de sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Para que possam ser compreendidas as diversas formas de reparação do dano ambiental, apresenta-se a seguir o significado e o objetivo do termo reparação.

O termo reparação (do latim *reparare*, significa restaurar, restabelecer, recuperar) tem como objetivo que as coisas retomem ao *statu quo ante* ou à *restitutio in integrum*, por meio da recomposição patrimonial ou reconstituição da esfera lesada ou, ainda, pelo ressarcimento dos danos morais.²⁵, conforme previsão da Lei 6.938/8. Sendo a ACP, o instrumento mais adequado à reparação dos interesses difusos, principalmente, aqueles relativos ao meio ambiente. Cumpre ressaltar que todas as formas de reparação ambiental podem ser objeto de TAC, nos termos do artigo 5º, § 6º da Lei 7.347/85.

A reparação do dano causado ao meio ambiente engloba tanto o ressarcimento pela lesão material quanto a extrapatrimonial. Esta reparação pode ser efetuada por meio da recuperação da área degradada e/ou através da compensação ecológica, visando, principalmente, reconquistar o *status quo ante* de forma mais integral possível, nos moldes dos artigos 2º e 4º da Lei 6.938/1981.

²⁵ LANFREDI, Geraldo Ferreira. *Política Ambiental: busca de efetividade de seus instrumentos*. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

Ao propor a reparação do meio ambiente, mediante a ação civil pública e do TAC, devem ser observados os seguintes princípios e parâmetros pelos legitimados: princípio da reparação integral do dano, a hierarquia em relação às formas de reparação do dano ambiental (restauração natural, substituição por equivalente *in situ*, substituição por equivalente em outro local e, por último, a indenização pecuniária), princípio da proporcionalidade, da razoabilidade e equivalência, a serem observados quando da imposição de medidas compensatórias²⁶.

Segundo Antunes²⁷, os tribunais brasileiros compreendem de forma restritiva o conceito de dano ambiental, pois adotam uma postura que exige o dano real e não o dano potencial. Assim, deixam de aplicar e observar o princípio da cautela em matéria de cunho ambiental. Ao exigirem que o autor faça prova do dano real, o ônus da prova esta sendo imposto ao próprio autor, o que minimiza a responsabilidade objetiva do poluidor. Acrescenta ainda a função protetora intergeracional, no entanto, o dano futuro muitas vezes não pode ser provado no momento do empreendimento, materializando-se somente com o decorrer do tempo. Conclui-se, assim, que nas decisões judiciais em matéria ambiental, os Tribunais consideram que os danos devem ser atuais e concretos, ou seja, a atuação judicial no Brasil geralmente é posterior ao dano.

A CF/88, art. 225, § 3º, no entendimento de Capelli²⁸, prevê que a responsabilidade pelos danos ambientais ocorra de forma independente e cumulativa, porém não estabelece expressamente hierarquia entre as formas de reparação. Todavia, a escolha pela restauração natural deve prevalecer tendo em vista os princípios ambientais da prevenção, precaução e reparação integral do dano, explícitos na Constituição.

No plano infraconstitucional também é verificada a prevalência da reparação natural decorrente da tutela específica, prevista no art. 84 do CDC e art. 461, §5º do Código de

²⁶ LEITE, José Rubens Morato; LIMA, Maíra Luísa Milani de; Ferreira, Maria Leonor Paes Cavalcanti. Ação civil pública, termo de ajustamento de conduta e formas de reparação do dano ambiental: reflexões para uma sistematização. In:Édis Milaré (Coord.). *A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 331-343.

²⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 12.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

²⁸ CAPELLI, Sílvia. Compensação ambiental do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: considerações pós-decisão do STF na ADIN 3.378. In: MARQUES, Claudia Lima, MEDARIAR, Odete, SILVA, Solange Teles (Org.). *O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.p.313-333.

Processo Civil²⁹, e da tutela de urgência, nos moldes do art. 4º e 12 da Lei de Ação Civil Pública.

A seguir são apresentadas as formas de reparação do dano ambiental, conforme Quadro 1:

Quadro n. 1: Formas de reparação do dano ambiental

Restauração natural ou <i>in situ</i>.	Compensação Ecológica <i>lato sensu</i>		
	Substituição por equivalente <i>in situ</i>	Substituição por equivalente em outro local	Indenização pecuniária
<p>-Previsão legal: art. 2º, VIII, e 4º, VI e VII, da Lei n.º 6.938/81.</p> <p>-Objetivo: oportunizar a regeneração natural do meio ambiente, diminuindo os impactos provocados pelo dano e fazendo valer o caráter pedagógico desta medida.</p> <p>-Dano: reversível.</p>	<p>-Objetivo: recuperação da área que sofreu dano. Esta forma de reparação visa à recuperação da capacidade funcional do ecossistema lesado</p> <p>-Dano: irreversível.</p>	<p>-Objetivo: recuperação da área subjacente àquela que sofreu o dano. Visa à recuperação da capacidade funcional do ecossistema lesado.</p> <p>-Modalidade aplicada quando por meio de perícia ambiental for constatada a impossibilidade técnica de recuperação da área inicialmente degradada.</p> <p>-Dano irreversível.</p>	<p>-Destinação: Fundo de Reparação de Bens Lesados (art. 13 da Lei n.º 7.347/85). Não há garantia da aplicação destes valores para a real reparação da área degradada³⁰.</p> <p>-Dificuldade em estabelecer o valor econômico do dano ambiental, devido à inexistência de parâmetros legais.³¹</p> <p>-Dano irreversível.</p>

Fonte: elaborado pela autora.

As formas de reparação do dano ambiental compreendem duas grandes categorias, a saber: a restauração natural ou *in situ* e a compensação ecológica *lato sensu*, sendo que esta

²⁹ BRASIL. Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil.

³⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano ambiental: uma abordagem conceitual*. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2000. Pg 290. O autor denomina este fundo de Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), que se destina a disciplinar a Ação Civil Pública, correspondendo a um repositório de condenações judiciais em dinheiro a serem utilizados em ações capazes de tutelar os direitos difusos.

³¹ LEITE, José Rubens Morato; LIMA, Maíra Luísa Milani de; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. Ação civil pública, termo de ajustamento de conduta e formas de reparação do dano ambiental: reflexões para uma sistematização. In: Édis Milaré (Coord.). *A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 331-343. O valor econômico total do meio ambiente pode ser calculado pelo somatório do valor de uso acrescido do valor de opção e do valor de existência. O valor de uso corresponde aquele atribuído pelas pessoas que utilizam os recursos naturais, sendo subdividido em uso produto (valor dos recursos naturais negociados no mercado) e uso comum (valor dos bens consumidos sem passar pelo mercado). O valor de opção se relaciona com o risco da perda dos benefícios que o meio ambiente pode proporcionar à atual e as futuras gerações. Por último, o valor de existência é aquele atribuído na dimensão ética. Na visão de Mirra a grande dificuldade na aplicação desta forma de reparação consiste em afastar a visão antropocêntrica utilitarista, devendo-se conceder ao meio ambiente um valor independente da utilidade ambiental para o ser humano.

última se subdivide em substituição por equivalente *in situ*, substituição por equivalente em outro local e indenização pecuniária, conforme quadro a seguir:

Segundo Steigleder³², a aplicação da indenização será cabível no sistema judiciário brasileiro apenas quando o dano ambiental for irreversível e não for possível a compensação ecológica, conforme previsão do artigo 84, §1º, do CDC. A verificação pela irreversibilidade do dano pode ser quantificada a partir da proporcionalidade entre o custo de implementação do projeto de recuperação ambiental e os benefícios que trará para o ecossistema, da capacidade econômica do responsável, do binômio custo/benefício social do empreendimento que resultou no dano ambiental e por fim das vantagens e desvantagens do retorno ao status *quo ante*.

Desta forma, a irreversibilidade do dano dependerá da ponderação entre custos e benefícios, bem como das vantagens e desvantagens do retorno ao *status quo ante* do ambiente degradado.

Na percepção Antunes³³, o principal fundo ambiental no Brasil corresponde ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), cuja previsão legal encontra-se na Lei n.º 7.797/1989³⁴, tendo como “objetivo de desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira”.

1.2 Princípios norteadores do Direito Ambiental

Como caracteriza Hasemann³⁵, o Direito Ambiental é fundamentado principalmente na prevenção ou na reparação do dano ambiental, necessitando que a reparação ocorra da forma mais rápida e integral possível, quando o dano não puder ser evitado. Busca-se, assim, a conciliação do desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente, promovendo o desenvolvimento sustentável.

³² STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Medidas compensatórias para a reparação do dano ambiental*. Revista de direito ambiental, v.9, n.º 36, p.42-57, out/dez., 2004.

³³ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano ambiental: Uma abordagem conceitual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 287.

³⁴ BRASIL. *Lei 7.797, de 10 de julho de 1989*. Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7797.htm >. Acesso em 22 abr.2011.

³⁵ HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2715, 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17990>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

Dentre os princípios norteadores do Direito Ambiental, destacam-se os Princípios da Prevenção, da Precaução e do Poluidor-Pagador.

O Princípio da prevenção, previsto no inciso V do § 1º do art. 225 da CF/88 refere-se à indispensabilidade das medidas que previnam, e não simplesmente reparem a degradação ao meio ambiente. A prioridade de política ambiental deve voltar-se para o momento anterior ao da consumação do dano, o de mero risco. A prevenção deve ter prevalência sobre a reparação, sempre incerta e, por vezes, extremamente onerosa.

Antunes³⁶ define o princípio da prevenção nos seguintes termos: “O princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis”.

Conforme asseveram Leuzinger e Cureau³⁷, o princípio da prevenção determina que sejam tomadas medidas a fim de cessar ou minimizar os danos conhecidos causados por ação antrópica. Desta forma, os efeitos decorrentes desses danos também são conhecidos, exigindo que as medidas a serem tomadas assegurem o menor grau possível de degradação ambiental.

Lanfredi³⁸ ressalta que a possibilidade da reparação do dano não pode reduzir a prevenção da ocorrência deste dano, pois uma vez que o meio ambiente seja degradado, não retornará a seu *statu quo ante*, devido à possibilidade de aplicação de meios falhos ou mesmo insuficientes. O autor considera o Princípio da Prevenção como a regra de ouro do Direito Ambiental e ressalta a importância de não se contornar a obrigação de reparar frente a uma interpretação equivocada do Princípio Poluidor-pagador, pois o fato do poluidor ser obrigado a ressarcir o dano causado ao meio ambiente não o exime de repará-lo.

Assim, o artigo 9º da Lei 6.938/81 estabelece os instrumentos preventivos para a proteção do meio ambiente. Dentre estes, merecem destaque a fixação de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, o licenciamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental.

³⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 45.

³⁷ LEUZINGER, Márcia Dieguez e CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

³⁸ LANFREDI, Geraldo Ferreira. *Política Ambiental: busca de efetividade de seus instrumentos*. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

Por sua vez, Nunes³⁹ afirma sobre a imprescindibilidade da utilização de medidas que previnam a ocorrência do dano ambiental nos seguintes termos: a prioridade de política ambiental deve voltar-se para o momento anterior ao da consumação do dano – o de mero risco. A prevenção deve ter prevalência sobre a reparação, sempre incerta e, por vezes, extremamente onerosa.

Canotilho e Moreira⁴⁰ igualmente ressaltam a importância deste princípio quando afirmam: “As ações incidentais sobre o meio ambiente devem evitar, sobretudo a criação de poluições e perturbações na origem e não apenas combater posteriormente os seus efeitos, sendo melhor prevenir a degradação ambiental do que remediá-la *a posteriori*”.

Em síntese, o Princípio da Prevenção visa compatibilizar a atividade e a proteção ambiental. Sendo assim, ao se prever os efeitos danosos, provenientes de empreendimento potencialmente causador de significativa degradação ambiental, por meio de um instrumento de prevenção, como o estudo prévio de impacto ambiental, torna-se possível a adoção de medidas de forma que estes não venham a acontecer e a prejudicar o meio ambiente.

Outro princípio de grande relevância para o estudo da reparação do dano ambiental consiste no Princípio da Precaução.

O princípio da precaução foi adotado pela Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Declaração do Rio) em 1992. Determinou a importância da aplicabilidade do Princípio Ambiental da Precaução pelos Estados. Recomendou que: “quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”⁴¹.

Atualmente está previsto no artigo 225, §1º, V, da Constituição Federal, objetivando garantir a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações e preservar o equilíbrio ambiental. Também se encontra fundamentado no art. 4º, I e IV, da Lei n.º 6.938/1981 e no art. 54, §3º, da Lei n.º 9.605/1998.

³⁹ NUNES, Armando Teixeira Júnior. O Estado ambiental de Direito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.41, n. 163, jul./set. 2004, p. 301.

⁴⁰ Canotilho e Moreira (1993) apud NUNES, Armando Teixeira Júnior. O Estado ambiental de Direito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.41, n. 163, jul./set.2004, p.301.

⁴¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo. Meio ambiente. Consumidor. Patrimônio cultural. Patrimônio Público e outros interesses*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

Na visão de Canotilho e Leite⁴², o Princípio da Precaução funciona como uma espécie de princípio “*in dubio pro ambiente*”: na dúvida sobre a ocorrência de danos ambientais devido a certa atividade, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor. Por força do princípio da precaução, é o potencial poluidor que tem o ônus da prova de que um acidente ecológico não vai ocorrer e de que adotou medidas de precaução específicas.

Quando houver dúvida sobre risco de uma determinada atividade para o ambiente, este princípio impõe que sejam tomadas medidas cautelares proporcionais, como a recusa de licenciamento e notificações, dentre outras. Ressalta ainda este princípio que a responsabilidade de produzir provas científicas, que demonstrem a não periculosidade do empreendimento ou mesmo o baixo risco de agressão ao meio ambiente, cabe ao empreendedor.

Assim, segundo Leite e Ayala⁴³ o princípio da precaução é aplicado quando a atividade a ser implantada é considerada perigosa, agindo-se frente a um perigo abstrato ou potencial.

Este princípio visa evitar que as medidas de proteção ambiental sejam postergadas sob o argumento de ausência de absoluta certeza científica, permitindo assim o gerenciamento dos riscos ecológicos⁴⁴. O princípio da precaução tem como características a incerteza do dano e nexos ambiental, a inversão do ônus da prova em favor do meio ambiente e que os custos das medidas de precaução sejam compatíveis com a capacidade econômica do país⁴⁵.

Neste sentido, esclarece Freestone⁴⁶ “enquanto a prevenção requer que os perigos comprovados sejam eliminados, o princípio da precaução determina que a ação para eliminar possíveis impactos danosos no ambiente sejam tomadas antes de um nexos causal ter sido estabelecido com uma evidencia científica absoluta.”

⁴² CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 3 ed. Editora Saraiva: São Paulo, 2010.

⁴³ Leite e Ayala (2002), apud FERREIRA, Heline Sivini. *O risco ecológico e o princípio da precaução*. In: Estado de Direito Ambiental: tendências - aspectos constitucionais e diagnóstico. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

⁴⁴ FERREIRA, Helini Silvini. *O risco ecológico e o princípio da precaução*. In Estado de Direito Ambiental: Tendências – Aspectos Constitucionais e Diagnóstico.

⁴⁵ COLOMBO, Silvana Brendler. O princípio da precaução no direito ambiental. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26673-26675-1-PB.htm>>. Acesso em: 26 de abr. 2012.

⁴⁶ Freestone (1992) apud CANOTILHO, José Joaquim Gomes, LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 64.

Segundo o Princípio da Precaução, concluiu-se que se não for possível prever os efeitos danosos da obra ou da atividade ao meio ambiente, deve-se optar por não realizar tais empreendimentos, devido à possibilidade de ocorrência de prejuízos irreversíveis para a natureza.

Embora a Constituição Brasileira não faça distinção entre as expressões prevenção e precaução, estas são diferenciadas doutrinariamente⁴⁷. No princípio da prevenção, a ação de prevenção é aplicada, pois já se sabe quais são as consequências de se iniciar uma determinada atividade, prosseguir com esta ou suprimi-la. Assim, o nexo de causalidade é cientificamente comprovado e é certo. Enquanto que no princípio da precaução, previne-se porque não se conhece as consequências e os futuros reflexos da atividade ou do empreendimento ao meio ambiente, tanto no espaço, como no tempo. Não há certeza científica sobre os danos. O princípio da prevenção também se diferencia do da precaução, porque exige que os perigos comprovados sejam eliminados, enquanto que o da precaução determina que a ação para eliminar os possíveis impactos danosos seja tomada antes do estabelecimento do nexo causal a partir de evidências científicas distingue-se do princípio da prevenção por exigir a adoção de medidas de proteção ambiental em um momento anterior ao da prevenção.

Por fim será analisado o Princípio Poluidor-Pagador. O princípio do poluidor-pagador, de acordo com a disposição do artigo 4º, inciso VII da Lei n.º 6.938/81, determina que o causador da degradação ambiental deva ser o principal responsável pelos efeitos de sua ação ou omissão, ou seja, tem o dever de arcar com as despesas de prevenção, reparação e repressão da degradação ambiental.

Este princípio visa primordialmente à efetivação da prevenção ambiental, não representando um direito de poluir mediante pagamento, já que não pode valer a pena para o poluidor causar dano ambiental. No dizer de Leuzinger e Cureau⁴⁸, “a ideia, ao contrário, é justamente a de evitar o dano, mas, havendo degradação, deve a mesma ser reparada, ainda que esteja o empreendedor agindo legalmente”.

⁴⁷ COLOMBO, Silvana Brendler. O princípio da precaução no direito ambiental. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26673-26675-1-PB.htm>>. Acesso em: 26 de abr.2012.

⁴⁸ LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

Embora o princípio do poluidor-pagador determine que o poluidor deva suportar financeiramente todos os custos para atingir a reparação do dano causado, o juiz, quando analisar o caso concreto, pode se basear no princípio da proporcionalidade ao fixar a forma de reparação, visando tornar possível a responsabilidade do poluidor.

Cumpram-se ainda, alguns importantes princípios do Direito Ambiental, como o Princípio da Cooperação, previsto no artigo 23, IV, da CF 1988, que atribui a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios na proteção do meio ambiente para alcançar o desenvolvimento sustentável, o Princípio da Informação, que define que as informações ambientais devem ser disponibilizadas de maneira sistemática à sociedade, incluindo a obrigação do Estado em oferecer educação ambiental à população, conforme disposição do inciso VI, §1º do artigo 225 da CF/88. E por fim o Princípio da Participação, que se relaciona ao da Cooperação e ao da Informação, significando que incumbe a toda a coletividade a obrigação de cuidar do meio ambiente⁴⁹.

1.3 Degradação ambiental e a obrigação de reparação

Nos moldes estabelecidos pelo artigo 225, § 3º, da CF/88, a tutela do meio ambiente é exercida nas esferas administrativa, penal e civil, responsabilizando tanto as pessoas físicas, como as pessoas jurídicas.

A tutela administrativa, exercida pelo poder de polícia, utiliza-se de instrumentos preventivos e repressivos. Segundo Lanfredi⁵⁰ a atuação preventiva engloba limitações administrativas, desapropriação, estudos de impacto ambiental, licença ambiental, tombamento e inquérito civil. Enquanto que a atuação repressiva se vale de multas, interdição temporária ou definitiva de atividade nociva ao meio ambiente, perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público e perda ou suspensão de participação em linhas de financiamentos oficiais e de crédito.

⁴⁹ LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

⁵⁰ LANFREDI, Geraldo Ferreira. *Política ambiental: busca de efetividade de seus instrumentos*. 2 ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2007.

A tutela penal ambiental é efetivada, principalmente, pela aplicação da Lei 9.605/98⁵¹, denominada de Lei dos Crimes Ambientais, e por meio da ação penal pública. No entanto, existe entendimento majoritário no sentido de que o Estado só deverá recorrer ao direito penal em casos extremos, pois este não soluciona os atuais problemas ambientais enfrentados pela sociedade.

Quanto à tutela na esfera civil esta demonstra dispor dos instrumentos mais eficazes à proteção do meio ambiente, englobando a ação de responsabilidade civil por dano ambiental prevista pela Lei 6.938/81, a ação civil pública ambiental definida pela Lei 7.347/85, o mandado de segurança coletivo, a ação popular nos moldes da Lei 4.717/65⁵² e a tutela cautelar⁵³.

Com fulcro no artigo 14, § 1º da Lei 6.938/81, a responsabilidade civil do poluidor pelos danos causados ao meio ambiente é objetiva, ou seja, independe da comprovação de culpa, tornando-o obrigado a indenizar ou reparar o dano causado. Neste sentido, para que a reparação do dano se torne obrigatória é suficiente apenas que se comprove o nexo de causalidade entre a lesão ao meio ambiente e a ação ou omissão do responsável pelo dano.

Outra característica da responsabilidade civil ambiental que merece destaque diz respeito à licitude da atividade causadora do dano, que não exclui a responsabilidade do agente. Desta forma, o Estado ao definir padrões ambientais ou emitir licenças não exonera o empresário da responsabilidade advinda de uma determinada atividade. Caso ocorram danos ao meio ambiente, estes deverão ser reparados.

Segundo Nery Júnior⁵⁴, “Ainda que a conduta do agente, que causa o dano, seja lícita, autorizado pelo poder competente, embora obedeça a normas técnicas para o exercício de sua atividade, se dessa atividade resulta prejuízo ambiental, tem ele a obrigação de indenizar”. O autor acrescenta ainda as consequências desta forma de responsabilidade ao

⁵¹ BRASIL. *Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm>. Acesso em: 22 abr.2011.

⁵² BRASIL. *Lei 4.717, de 29 de junho de 1965*. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4717.htm>. Acesso em: 26 abr.2012.

⁵³ COSTA, Karina Pinto. A (in) efetividade do direito ambiental brasileiro: análise prática das normas processuais e casos concretos. *Revista de Direito Privado*, v.9, n.36, out/dez, 2008.

⁵⁴ Nery (1992) apud LANFREDI, Geraldo Ferreira. *Política Ambiental: busca de efetividade de seus instrumentos*. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 99.

trata-se de dano ambiental: a irrelevância da intenção danosa do agente, da mensuração do subjetivismo, e da licitude da atividade, agrega ainda a inversão do ônus da prova, bem como a atenuação do dano causal, bastando que a atividade seja potencialmente degradadora para que haja a responsabilização.

Barreto destaca, baseado em conceito desenvolvido por Jeanne da Silva Machado, que devido às previsões constitucionais, a responsabilidade civil em matéria ambiental submete-se a um regime jurídico próprio, distinto do regime de direito civil e do direito administrativo. Na responsabilidade civil por dano ambiental, não há necessidade de apurar a culpa, pois uma vez ocorrido o dano, a reparação do meio ambiente é obrigatória. “Uma vez degradado, permanecerá prejudicando injustamente a vida presente e, principalmente, a vida futura, sendo indispensável encontrar soluções atuais e adequadas para promover a justiça e a equidade”⁵⁵.

Corroborando com a definição deste conceito de regime jurídico próprio em matéria ambiental, Mirra explicita que:

Nessa matéria, portanto, como se pode perceber, o sistema de responsabilidade civil por danos ambientais configura um "microssistema" ou um "subsistema" dentro do sistema geral da responsabilidade civil, com regras próprias e especiais sobre o assunto, que, no caso, não incluem qualquer norma mitigadora da reparação integral do dano⁵⁶.

Baseado, portanto, neste novo conceito de regime jurídico próprio e diferenciado da responsabilidade por dano ambiental, os Tribunais Superiores brasileiros tem firmado entendimento que é possível o julgador determinar a recuperação de área degradada maior do que aquela apresentada na inicial, não implicando em julgamento *extra ou ultra petita*.

O art. 225 da Constituição Federal, a fim de assegurar a efetividade dos comandos, quanto aos deveres e direitos ambientais atribuídos a todos os cidadãos, impôs sanções aos infratores, tanto pessoas físicas quanto jurídicas, com a consequente obrigação de reparar os danos causados e enumerou os deveres do Poder Público.

⁵⁵ BARRETO, Carolina Menezes. Dano Ambiental: reparação integral e julgamento “ultra” ou “extra petita”. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2737, 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/18158>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

⁵⁶ MIRRA, Álvaro Luis Valey. *Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004, pg.315.

Baseado no Princípio da Reparação Integral aplicado ao Direito Ambiental, Mirra⁵⁷ ressalta que a reparação integral do dano ambiental deve englobar o prejuízo causado ao bem ou recurso ambiental atingido e toda a extensão dos danos produzidos em consequência do fato danoso, aqueles que estiverem no mesmo encadeamento causal, incluindo seus efeitos ecológicos e ambientais. Compreendem, assim, os chamados danos interinos, aqueles que as perdas de qualidade ambiental havidas no interregno entre a ocorrência do prejuízo e a efetiva recomposição do meio degradado, os danos futuros que se apresentarem como certos, os danos irreversíveis à qualidade ambiental e os danos morais coletivos resultantes da agressão a determinado bem ambiental.

A reparação patrimonial pode ser cumulada com a extrapatrimonial, conforme previsão do art. 1º da Lei n.º 7.347/1985, art. 5º, incisos V e X, da Constituição Federal de 1988 e da Lei 10.406/2002⁵⁸ (Código Civil). O aspecto subjetivo do dano extrapatrimonial atinge o indivíduo importando-lhe sofrimento psíquico, de afeição ou físico. Enquanto que o caráter objetivo relaciona-se a dimensão moral do indivíduo no meio social em que vive, afetando sua imagem. Observa-se, ainda, que os aspectos subjetivo e objetivo não são excludentes entre si. Geralmente a reparação do dano extrapatrimonial ocorrerá mediante indenização pecuniária, onde caberá ao julgador fixar o valor da condenação, já que não existem normas legais para estabelecer os critérios para quantificação de danos extrapatrimoniais individuais ou coletivos.

A responsabilidade civil por dano ambiental constitui-se em um microssistema inserido no regime geral da responsabilidade civil, não incluindo normas mitigadoras da reparação integral do dano ambiental. Desta forma, para Capelli⁵⁹ a responsabilidade civil tem como requisitos tradicionais, o dano certo, vítima individualizada e ilicitude, enquanto a responsabilidade ambiental admite danos atuais e futuros e substitui o ilícito pelo injusto.

As formas de recuperação e a compensação ambiental podem ser exigidas pelas vias judicial, extrajudicial e normativa. A forma extrajudicial pode se dar por meio do TAC, previsto pela Lei de Ação Civil, ou do Termo de Compromisso Ambiental (Compromisso de

⁵⁷ MIRRA, Álvaro Luis Valey. *Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004, pg.315.

⁵⁸ BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil.

⁵⁹ CAPELLI, Sílvia. Compensação ambiental do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: considerações pós-decisão do STF na ADIN 3.378. In: MARQUES, Claudia Lima, MEDARIAR, Odete, Silva, Solange Teles (Org.). *O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.p.313-333.

Reparação de Dano Ambiental), conforme previsão da Lei n.º 9.605/1998, enquanto a forma normativa ocorre por imposição legal, concretizando o Princípio do Poluidor Pagador⁶⁰.

Segundo a doutrina, tanto a Ação Civil Pública, quanto o Termo de Ajustamento de Conduta, representam instrumentos capazes de reparar os danos ambientais materiais e extrapatrimoniais.

⁶⁰ FURLAN, Anderson; FRACALOSSO, Willian. *Direito ambiental. Forense*. 1. ed. Rio de Janeiro, 2010.

2. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

A complexidade da atual sociedade, refletida no surgimento de um grande número de conflitos, fez com que a sociedade passasse a exigir do Poder Judiciária a pacificação dos conflitos de forma cada vez mais célere. A fim de adequar-se a este anseio social, o poder Judiciário tem buscado a utilização de instrumentos jurídicos alternativos para a resolução dos conflitos, confirmando o entendimento de que um os instrumentos jurídicos nascem a partir das exigências reais de uma determinada sociedade.

A partir do mesmo ambiente social que gerou a Constituição, ou seja, em um período de democratização das instituições e de adaptação do ordenamento jurídico ao novo panorama político estabelecido pela Carta Magna, foi concebido o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Reforça-se, assim, o entendimento de que os institutos jurídicos nascem para atender às necessidades de uma sociedade em um determinado momento histórico.

A concepção do TAC pelo ordenamento jurídico brasileiro, visando à proteção de direitos transindividuais, é original, não sofrendo influencia direta do direito estrangeiro. Geisa de Assis Rodrigues⁶¹ aponta como exemplo de criação nacional na proteção dos direitos transindividuais quanto à extensão e eficácia, a possibilidade de atuação do Ministério Público, a previsão do inquérito civil público e do Termo de Ajustamento de Conduta.

O TAC tem se apresentado como um instrumento indispensável na resolução dos conflitos garantindo, assim, a previsão constitucional de que o Estado deve tutelar o meio ambiente, prevenindo a ocorrência de danos ambientais, bem como a reparação ou até mesmo impedindo o agravamento destes. Este instrumento promove os ajustes entre o órgão legitimado e o agente degradador, garantindo o desenvolvimento econômico e social do Estado associado a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

O Termo de Ajustamento de Conduta é definido como um instrumento alternativo à propositura de ação judicial, estando previsto no art. 5º, § 6º da Lei n.º 7.343/85. O Termo celebra compromisso entre o órgão público legitimado e a pessoa a qual estão sendo impostas às exigências legais sob pena de cominação. Por meio deste Termo, o órgão público é dotado

⁶¹ RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta*. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

de instrumento consensual para adequar a conduta do degradador, bem como para assegurar a efetiva aplicação de normas ambientais de forma célere.

Como caracteriza Rodrigues⁶², o TAC corresponde a uma alternativa de resolução de conflito, que tem como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo) às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial.

Do ponto de vista de Mazzilli⁶³, por meio do TAC os órgãos públicos legitimados à ação civil pública ou coletiva dispõe de um instrumento escrito capaz de adequar a conduta do causador de danos a interesses difusos e coletivos às exigências legais. Em caso de descumprimento das obrigações assumidas, o Termo se constitui em um título executivo extrajudicial.

Mediante tal instrumento, o poluidor poderá ajustar sua conduta, que se encontra em desacordo com as leis ambientais, e reparar integralmente o dano ambiental já causado dentro de um período pré-determinado. Destaca-se a eficiência desses instrumentos no caso de tutelas de urgência ou tutelas inibitórias no âmbito ambiental.

Segundo Akaoui⁶⁴ este instrumento de tutela coletiva visa recolocar o interessado na trilha da legalidade [...], “pois é justamente o afastamento de sua conduta da retidão e respeito que espera em relação aos direitos difusos e coletivos que gera a possibilidade de ação por parte dos legitimados”. Desta forma este termo tem como objetivo readequar e reconformar a conduta do poluidor atual ou do potencial poluidor as normas jurídicas, afastando a possibilidade da ocorrência de danos ambientais ou de reparação daqueles já efetivados.

Farias⁶⁵ ressalta que o objetivo do TAC consiste em corrigir determinadas condutas que resultem em ameaça ou lesão aos direitos de natureza transindividuais, mediante negociação entre as partes interessadas. Acrescenta ainda, que este instrumento só

⁶² RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta*. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

⁶³ MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades – atuação do Ministério Público. *Revista Jurídica*, São Paulo, n. 342, p.11-28, abr. 2006.

⁶⁴ AKAOU, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.p.63.

⁶⁵ FARIAS, Talden. Termo de ajustamento de conduta e acesso à justiça. *Revista dialética de direito processual*, n.º 52, p. 116-124, jul., 2007.

pode ser aplicável as questões passíveis de correção ou reparação, nas quais são definidas as condições para a resolução, bem como o prazo. Dentre as diversas formas de acesso à justiça sem a intermediação do Poder Judiciário, o autor aponta os novos mecanismos de resolução de conflitos, como os Juizados Especiais, os tribunais de mediação e arbitragem, os PROCONS e os TACs.

Na visão de Mazzilli⁶⁶, o Termo de Ajustamento de Conduta, como título executivo extrajudicial, tem as seguintes características: ser tomado por termo por um dos legitimados à ação civil pública, não prever concessões de direito material pelos legitimados, sendo que o causador do dano é que assume uma obrigação de fazer ou não fazer, ajustando sua conduta às obrigações legais, a tomada do termo dispensar testemunhas instrumentárias e participação de advogados, o termo não se colhido e nem homologado em juízo, o órgão público legitimado poder tomar o termo de qualquer um dos causadores do dano, mesmo que este seja um outro ente público, o termo prever no próprio título as cominações cabíveis, no caso de descumprimento total ou parcial do mesmo, mas não a imposição de multas e prever a obrigação certa, quanto à sua existência, determinada, em relação ao objeto, e exigível.

Em síntese, o TAC tem se apresentado como um instrumento indispensável na resolução dos conflitos garantindo, assim, a previsão constitucional de que o Estado deve tutelar o meio ambiente, prevenindo a ocorrência de danos ambientais, bem como a reparação ou o agravamento destes. Este instrumento promove os ajustes entre o órgão legitimado e o agente degradador, garantindo o desenvolvimento econômico e social do Estado associado a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

Rodrigues⁶⁷ aponta o artigo 55, parágrafo único, da Lei n.º 7.244/1984⁶⁸ (revogada pela Lei n.º 9.099/1994⁶⁹) como um antecessor do TAC. Afirma que este dispositivo ampliou a atuação do Ministério Público ao prever a possibilidade de atuação

⁶⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo. Meio ambiente. Consumidor. Patrimônio cultural. Patrimônio Público e outros interesses*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

⁶⁷ RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta – teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

⁶⁸ BRASIL. *Lei 7.244, de 7 de novembro de 1984*. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7244.htm>. Acesso em 10 mar. 2012. O art. 55, parágrafo único, prevê que “valerá como título executivo extrajudicial o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público”.

⁶⁹ BRASIL. *Lei 9.099 de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm#art97>. Acesso em 10 mar. 2012.

extrajudicial do Ministério Público, mediante a emissão de um título executivo extrajudicial. Acrescenta que, visando o aperfeiçoamento da tutela dos direitos transindividuais, o artigo 211 da Lei n.º 8.069/1989 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) permitiu a possibilidade dos órgãos públicos legitimados tomarem dos interessados o termo de ajustamento de sua conduta às exigências legais, tendo eficácia de título executivo extrajudicial.

Neste mesmo sentido o CDC, em seu artigo 113, ao introduzir o § 6º ao artigo 5º da Lei n.º 7.347/1985⁷⁰, admitiu que na defesa dos interesses transindividuais (difuso, coletivo ou individual homogêneo), os órgãos legitimados para a Ação Civil Pública pudessem firmar um TAC, com eficácia de título executivo extrajudicial, ou seja o CDC além de ampliar o acesso dos consumidores à justiça, também previu uma tutela mais adequada aos interesses transindividuais por meio da renovação da Ação Civil Pública.

Sendo assim, este instrumento jurídico ampliou o acesso à justiça e as garantias na defesa dos direitos transindividuais e até mesmo permitiu solucionar conflitos sem a necessidade de provocar a máquina jurisdicional do Estado. Tendo em vista que, frequentemente, a simples instalação do inquérito civil público já conduz a solução do conflito, evita que ocorra a conduta lesiva ou resulta na reparação do dano causado ao meio ambiente, de forma que a ausência do interesse jurídico reflita na não propositura da ação judicial.

Atualmente este dispositivo encontra previsão tanto em normas processuais, como na Lei n.º 9.099/1985 e no artigo 585, inciso II, da Lei n.º 5.863/1973, bem como em normas específicas, como no art. 53 da Lei 8.884/1994⁷¹ e no art. 79-A da Lei 9.605/1998⁷².

⁷⁰Nos termos do § 6º, artigo 5º da Lei n.º 7.347/1985, “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

⁷¹BRASIL, *Lei 8.884, de 11 de junho de 1994*. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE em autarquia dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8884.htm>. Acesso em: 26 abr.2012. Art. 53. “Em qualquer das espécies de processo administrativo, o CADE poderá tomar do representante compromisso de cessação da prática sob investigação ou dos seus efeitos lesivos, sempre que, em juízo de conveniência e oportunidade, entender que atende aos interesses protegidos por lei.”

⁷²BRASIL, *Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm>. Acesso em: 26 abr. 2012.

Art. 79 – A: “Para o cumprimento no disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das

A ser inserido no ordenamento jurídico, o TAC aperfeiçoou a tutela dos direitos transindividuais, representando atualmente instrumento capaz de evitar ou reparar os danos ambientais tanto materiais, como os extrapatrimoniais.

Como caracteriza Leite, Lima e Ferreira⁷³ a reparação ambiental deve privilegiar os instrumentos de precaução e prevenção do dano ambiental, pois as ações judiciais são a *ultima ratio* do sistema jurídico de proteção ao meio ambiente, já que a lesão ao meio ambiente pode permanecer mesmo após a adoção das medidas de reparação.

Como descrito por Rodrigues⁷⁴, o TAC é um instrumento em favor da tutela dos direitos transindividuais, não tendo como finalidade a proteção do transgressor da norma ou mesmo criando a possibilidade de descumpri-la ou cumpri-la de forma flexível. Esclarece Carneiro⁷⁵ que o ajustamento de conduta não se destina à proteção do terceiro, que precisa acertar a sua conduta às exigências legais, mas sim dos destinatários indeterminados, no caso dos direitos difusos, ou determináveis, no caso de interesses coletivos, a quem ele visa resguardar e proteger.

Sendo assim, tal instrumento só deverá ser celebrado quando demonstrar ser a forma mais eficaz de tutelar um direito transindividual, não representando proteção ao violador da norma jurídica, o que se constituiria em um prêmio ou privilégio para o degradador ambiental.

Outro objetivo experimentado por tal instrumento consiste na prevenção da lesão ao direito transindividual, tendo em vista que muitas vezes a reparação do dano ambiental é inviável. Desta forma o TAC se antecipa a sentença judicial, caracterizando-se como instrumento preventivo na reparação do dano ambiental. Além disso, a celebração do TAC

atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores”.

⁷³ LEITE, José Rubens Morato; LIMA, Maíra Luísa Milani de; Ferreira, Maria Leonor Paes Cavalcanti. Ação civil pública, termo de ajustamento de conduta e formas de reparação do dano ambiental: reflexões para uma sistematização. In: Édis Milaré (Coord.). *A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 331-343.

⁷⁴ RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta*. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

⁷⁵ Carneiro (1996) apud Rodrigues, Geisa Antunes. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta – teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 115.

permite uma tutela mais célere dos interesses transindividuais, garantindo a proteção desses relevantes direitos para a sociedade.

Soma-se a estes objetivos a menor onerosidade econômica e social do procedimento, visto que não há movimentação da máquina jurisdicional, economizando recursos públicos. Como último objetivo, aponta-se que o TAC permite uma tutela mais informal, dando ênfase na negociação, sem com isso minimizar a proteção dos direitos ou a renúncia dos mesmos.

2.1 A natureza jurídica do TAC

Quanto à natureza jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta não existe unanimidade entre os doutrinadores.

Uma primeira corrente doutrinária considera que o termo de ajustamento de conduta como uma transação especial, diferenciada daquela do Direito Civil, devido à indisponibilidade dos direitos transindividuais, pela diversidade de legitimados em sua celebração, bem como os titulares do direito material objeto do termo. Contudo, afirma que a natureza transacional do termo é limitada aos aspectos secundários, como condições de tempo, modo e lugar de celebração e nunca em relação ao direito material envolvido. Ressaltam também a impossibilidade de renúncia, disposição ou concessão do direito transindividual envolvido.

De forma diversa, uma outra corrente afirma ser o Termo de Ajustamento de Conduta um negócio jurídico. Considera que este não representa uma transação, em decorrência da indisponibilidade do direito, pelo fato do conteúdo de direito não poder ser reduzido ou limitado, além da natureza extrapatrimonial dos direitos transindividuais⁷⁶.

Segundo Akaoui⁷⁷ a natureza jurídica do TAC pode ser analisada sobre o prisma de sua eficácia, sua forma e de seu conteúdo. A Lei 7.347/85 conferiu ao TAC a eficácia de um título extrajudicial trazendo-lhe grandes vantagens já que assim evita o complexo e

⁷⁶ Nos moldes dos artigos 840 e 841 do Código Civil, é lícito às partes estabelecerem concessões mútuas a fim de prevenir ou para por fim a um litígio. No entanto, só caberá transação no caso de direitos patrimoniais de caráter privado.

⁷⁷ AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

moroso processo de conhecimento, além de afastar a incerteza do provimento jurisdicional. Em relação a sua forma, configura-se um negócio jurídico, pois depende de clara e livre manifestação de vontade das partes, sob pena de viciar de modo insanável o referido termo. Quanto a seu conteúdo a doutrina aponta como sendo uma transação, no entanto este autor não compartilha deste entendimento visto este instituto não ser aplicável à defesa de interesses difusos e coletivos. O objeto do TAC, geralmente, consiste em direitos indisponíveis, não havendo margem alguma de disponibilidade sobre este objeto, ou seja, concessões mútuas. Ressalta, portanto, que o TAC se insere em outra espécie de um gênero mais abrangente que corresponde ao acordo.

Fernandes⁷⁸ define a natureza jurídica do TAC como sendo um contrato administrativo típico, preventivo de um litígio. Acrescenta que por meio deste instrumento a Administração busca a reparação do bem ambiental que foi lesado, bem como a restauração do equilíbrio ecológico. Conforme as peculiaridades do caso concreto e por meio de perícia técnica, a Administração fará valer seu poder discricionário para estipular as cláusulas obrigacionais, além de valorar o interesse público para a propositura ou não da ação civil pública.

A natureza jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta para Hasemann⁷⁹ é definida, como ato administrativo negocial, ou seja, negócio jurídico de direito público, representativo de uma declaração de vontade coincidente do Poder Público e do causador do dano. Frente a este termo, os legitimados não podem dispensar direitos ou obrigações, nem renunciar a direitos, mas devem se restringir a tomar, do causador do dano a obrigação de que este torne sua conduta adequada às exigências da lei. O TAC pode abarcar obrigações pecuniárias, mas não como objeto principal do termo, mas como sanção no caso de descumprimento do contrato.

Do ponto de vista de Rodrigues⁸⁰, o TAC é um negócio jurídico bilateral, pois exige pelo menos duas pessoas em sua celebração, não comportando um autoajustamento.

⁷⁸ Fernandes (2008) apud HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Jus Navegandi*, Terezina, ano 15, n.271, 2010. Disponível em: [HTTP://jus.uol.com.br/revista/texto/17990](http://jus.uol.com.br/revista/texto/17990). Acesso em 20 mar. 2011.

⁷⁹ HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Jus Navegandi*, Terezina, ano 15, n.271, 2010. Disponível em: [HTTP://jus.uol.com.br/revista/texto/17990](http://jus.uol.com.br/revista/texto/17990). Acesso em 20 mar. 2011.

⁸⁰ RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta*. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

Também não representa um contrato, já que não envolve uma operação econômica, mas sim exige a reparação de um dano extrapatrimonial.

Sendo assim, a autora considera o TAC como um acordo, ou seja, um negócio jurídico bilateral não contratual. Podendo ser ainda plurilateral, protegendo o interesse de cada uma das partes, mesmo que as motivações sejam distintas. Neste acordo existe o consenso entre o obrigado e o órgão público visando o ajuste da conduta do primeiro, caracterizando a livre manifestação de vontade das partes na celebração do termo. Ao órgão público cabe o juízo de conveniência e oportunidade em relação a celebração do termo, verificando sobre a melhor forma de ajuste da conduta no caso concreto. A discricionariedade somente se caracteriza no momento de celebração do termo, e não no estabelecimento das obrigações, pois a conduta do obrigado é se adequar as normas legais.

O Termo de Ajustamento de Conduta tem como objeto a conformação da conduta comissiva ou omissiva do agente as exigências legais quando este violar ou estiver em iminência de violar um direito transindividual (difusos, coletivos e individuais homogêneos), ligado ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio histórico, a ordem econômica, entre outros. Permitindo, assim, a reparação integral e/ou a prevenção do dano ao interesse protegido. Cumpre ressaltar, no entanto, que a celebração do termo não afasta a responsabilidade penal ou administrativa do agente envolvido no dano⁸¹, nos termos do § 3º do artigo 225 da Constituição Federal.

Quando ocorre a violação de um direito material indisponível, o legitimado ao propor o Termo deverá pleitear, segundo o pensamento de Milaré,⁸² o cumprimento de todas as obrigações que seriam exigidas em uma ação civil pública. Convencionará apenas quanto às condições de cumprimento das obrigações (modo, tempo e lugar), em atenção às peculiaridades do caso concreto, e levará em conta a capacidade econômica do infrator, além do interesse da sociedade.

⁸¹ RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta*. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

⁸² Milaré (2007) apud HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Jus Navegandi*, Terezina, ano 15, n.271, 2010. Disponível em: [HTTP://jus.uol.com.br/revista/texto/17990](http://jus.uol.com.br/revista/texto/17990). Acesso em 20 mar. 2011.

Milaré⁸³ enfatiza, que quando for possível o cumprimento da obrigação de reparação, constituinte do TAC, por meio de diferentes alternativas (obrigação de fazer, de não fazer, de dar coisa certa, condenação em dinheiro ou compensação por equivalente), o tomador deverá sempre decidir por aquela que atender de maneira mais vantajosa o interesse público, optando primeiramente pela restituição integral do dano, e quando não possível, pela compensação ecológica ou pela indenização em pecúnia. A indenização só cabe quando não houver a possibilidade de implementar as demais formas de reparação ou compensação, devido as dificuldades de se estabelecer o montante correspondente ao dano.

Como forma de garantir o cumprimento do TAC é possível prever medidas coercitivas, como multas diárias, baseadas na situação econômica do obrigado e na gravidade gerada pelo descumprimento do termo.

2.2 A legitimidade e as vantagens do TAC

A Legitimidade para propor o TAC é concorrente e disjuntiva. Prevista no artigo 5º da Lei nº 7.347/1985, é concedida aos legitimados à ação civil pública ou coletiva, ou seja, Ministério Público, Defensoria Pública, União, Estados, Municípios, Distrito Federal e órgãos públicos destinados à defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Considerando que no acordo extrajudicial, o interesse transindividual em discussão não é direito do próprio Estado, a legitimidade é concedida de maneira excepcional pela lei aos órgãos públicos, bem como ao Ministério Público, sendo assim uma espécie de substituição, ou seja, os legitimados atuam em nome próprio ao tomar o termo, porém favorecem a esfera jurídica de outros, permitindo uma melhor defesa dos direitos em jogo.

Embora estejam previstos vários colegitimados, geralmente o TAC é celebrado pelo Ministério Público, por ser o órgão responsável pela instauração dos inquéritos civis e pela grande parte das ações civis públicas, além de ter sido encarregado pela proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e dos interesses difusos e coletivos de modo geral nos moldes do artigo 29 da CF/88.

⁸³ Milaré (2007) apud HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Jus Navegandi*, Terezina, ano 15, n.271, 2010. Disponível em: [HTTP://jus.uol.com.br/revista/texto/17990](http://jus.uol.com.br/revista/texto/17990). Acesso em 20 mar. 2011.

De acordo com o entendimento de Farias⁸⁴ os colegitimados normalmente procuram o MP para ratificação do TAC, visando maior legitimidade dos acordos frente a sua função *custos legis*.

Para que a União, Estados, municípios, Distrito Federal, órgãos públicos, autarquias e fundações públicas tenham legitimidade para propor o TAC, há necessidade de pertinência temática entre o conteúdo do termo e a atribuição do ente público.

Além disso, nos órgãos públicos legitimados, o TAC é firmado pelo agente competente, que esteja no exercício de cargo público com capacidade civil plena, para representar os referidos órgãos, sendo este o presidente da instituição ou um delegatário.

Mesmo na esfera extrajudicial, o Ministério Público representa a principal instituição na defesa dos direitos transindividuais, sendo a competência do Ministério Público dos Estados residual em relação à do Ministério Público da União. Como na atribuição do Ministério Público Federal, não há uma especialização em função da matéria, são utilizados os critérios de qualidade da parte⁸⁵ que ajustará sua conduta, bem como a natureza do bem lesado ou a amplitude do dano. Desta forma, todas as atribuições, a exceção daquelas do Ministério Público Federal e do Trabalho, todas as demais lesões a direitos transindividuais, estão na esfera de atuação do Ministério Público dos Estados. O ministério Público do Distrito Federal, embora seja integrante do Ministério Público da União, tem as mesmas atribuições do ente Estadual.

Segundo Mazzilli,⁸⁶ as autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista, quando na situação de prestadoras de serviços públicos, também têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar, visando ajustes da conduta do

⁸⁴ FARIAS, Talden. Possibilidade de distorção do termo de ajustamento de conduta: análise de um caso concreto. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, v. 3, n.º 14, p.10-28, out./Nov., 2007.

⁸⁵ RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta*. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. O ministério Público Federal celebrar TAC com as pessoas previstas no artigo 109, I, da Constituição Federal, sendo estas a União e suas autarquias, fundações públicas e empresas públicas, quando compromissárias, colegitimado ou interessado na celebração do termo. Quanto a natureza do bem lesado, este depende se o dano atinge os bens federais, previstos no artigo 20 da Constituição Federal de 1988, se envolvem serviços privativos exercidos diretamente pela União ou por meio de concessão, nos moldes do artigo 21 da Constituição Federal de 1988 ou mesmo se os danos atingem recursos federais

⁸⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo. Meio ambiente. Consumidor. Patrimônio cultural. Patrimônio Público e outros interesses*. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

violador ambiental. Assegura, ainda que, nestes termos o compromitente corresponde ao infrator ou ao seu representante legal, incluindo no polo passivo da relação, as pessoas jurídicas de Direito Público. Geisa⁸⁷ acrescenta ainda a legitimidade das Agências executivas e reguladoras na celebração do TAC, como pessoas jurídicas de direito público.

Quanto ao momento da realização do TAC, não existe uma unanimidade entre os doutrinadores. Para Freitas⁸⁸, em concordância com a doutrina majoritária, "[...] embora a lei somente se refira ao ajuste extrajudicial, nada impede a sua realização em juízo, no curso da ação civil pública", formando-se, no último caso, título executivo judicial.

A doutrina aponta as vantagens de utilização do TAC como instrumento de proteção ambiental. Akaoui⁸⁹ define o TAC como instrumento de excelência para a efetivação da defesa dos interesses e direitos difusos e coletivos, podendo inibir a propositura de ação civil pública ou o prosseguimento daquela ação já ajuizada, evitando a morosidade dos processos judiciais frente ao imperioso fator temporal, pois quanto antes o dano for reparado ou afastada a possibilidade de sua ocorrência, estará o meio ambiente melhor protegido dos efeitos deletérios destes danos.

Corroborando com este pensamento, Fiorillo⁹⁰ destaca a importância do TAC como instrumento de efetivação de pleno acesso à justiça quanto à satisfação da tutela de direitos coletivos e a efetivação do direito material. Da mesma forma, Abelha⁹¹ enfatiza a importância do TAC como mecanismo de efetivação do acesso à justiça, servindo como instrumento de garantia dos direitos coletivos supraindividuais, por meio da constituição de um título executivo extrajudicial.

Mazzilli⁹² assevera que o TAC apresenta, como instrumento do Direito Ambiental, vantagens sobre a Ação Civil Pública por permitir uma solução negociada, quando

⁸⁷ RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta*. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. Conforme previsão da RDC n.º 57/2001 da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANSS.

⁸⁸ Freitas (2005) apud HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Jus Navegandi*, Terezina, ano 15, n.271, 2010. Disponível em: [HTTP://jus.uol.com.br/revista/texto/17990](http://jus.uol.com.br/revista/texto/17990). Acesso em 20 mar. 2011.p.5.

⁸⁹ AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

⁹⁰ Fiorillo (2010) apud. AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 63.

⁹¹ ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

⁹² MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo. Meio ambiente. Consumidor. Patrimônio cultural. Patrimônio Público e outros interesses*. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

da ocorrência de lesões transindividuais (meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, ordem urbanística etc.) o que auxilia ao descongestionamento da Justiça e garante o acesso individual e coletivo de forma mais eficaz na proteção de seus interesses.

Em consonância com esta corrente Proença⁹³ destaca o papel deste instrumento na prevenção e na reparação do dano ambiental, pois dá ao infrator a possibilidade de retornar a trilha da legalidade, evitando a disputa judicial que atinge sua imagem frente à comunidade a qual esta inserido e apenas protela quanto as obrigações exigidas por lei

Considerando o pensamento dos doutrinadores, depreendem-se as vantagens da aplicação do TAC, quando ocorrer à readequação da conduta do infrator, em detrimento à instauração de uma ação civil pública ou de uma ação penal. Pois, mediante a adoção de tal instrumento jurídico é possível promover a regularização da atividade ensejadora do dano ambiental ou a reparação deste.

Rodrigues⁹⁴ aponta que o espectro de utilização do TAC pelo Ministério Público Federal é bastante amplo, no entanto a maioria dos termos (66%) versa sobre a tutela do meio ambiente. Define como possíveis causas do manejo do ajustamento da conduta o fato de o meio ambiente ser alvo de reiteradas violações, de uma maior consolidação da defesa dos direitos transindividuais, da ocorrência de associações relacionadas as causas ecológicas que exigem uma resposta mais eficiente das instituições públicas, além do caráter preventivo do termo na garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Quanto à utilização do TAC como instrumento extrajudicial de reparação de dano ambiental, a doutrina de forma majoritária ressaltar sua importância frente às diversas vantagens que apresenta em relação à ação civil pública. Porém, não revela a eficiência do cumprimento do TAC, ou seja, a eficiência dos legitimados em acompanhar o atendimento as obrigações e a real reparação do dano.

⁹³ Proença (2001) apud HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Jus Navegandi*, Terezina, ano 15, n.271, 2010. Disponível em: [HTTP://jus.uol.com.br/revista/texto/17990](http://jus.uol.com.br/revista/texto/17990). Acesso em 20 mar. 2011.p.14.

⁹⁴ RODRIGUES, Geisa de Assis. Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta – teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

2.3 Princípios reguladores do TAC

Como descrito por Rodrigues⁹⁵, o TAC é regulado por princípios. O Princípio do Acesso à Justiça surgiu porque, com o estabelecimento do Estado Democrático de Direito, houve uma maior preocupação com o acesso do cidadão à justiça. Em consonância com este pensamento, dentre os meios alternativos de resolução de conflitos, surgiu o TAC que como instrumento de conciliação pré- processual de direitos essencialmente indisponíveis e ao prever a legitimidade a quem não é o verdadeiro titular do direito fez com que o acesso à justiça fosse ampliado.

O Princípio da Proporcionalidade ao se correlacionar com o do acesso à justiça determina que os prazos e condições fixados para a readequação da conduta as exigências legais devem ser adequados à singularidade da situação. Os prazos fixados nas obrigações devem ser proporcionais ao gravame do caso concreto a ser reparado ou evitado. Este princípio também é evidenciado na medida em que o instrumento procura adequar a conduta do terceiro por meio de medidas menos gravosas para o violador da norma, sob o risco de menor efetividade da norma que prevê o TAC.

A propósito, a proporcionalidade prevista no termo deve ser mantida durante todo o período de cumprimento do instrumento, sendo admissível à alteração de seu conteúdo quando a obrigação se tornar um sacrifício excessivo. No entanto, a alteração admitida não deve minimizar a proteção do direito em questão e nem lesar direitos individuais.

O Princípio da Tutela Preventiva estabelece que sempre que for possível, o sistema jurídico deve prevenir a ocorrência do ato ilícito e consequentemente o dano ao bem tutelado. Caso não seja possível prevenir a ofensa ao interesse tutelado, deverá cessá-lo o mais rapidamente possível e evitar que venha a ocorrer novamente, pois a indenização pecuniária não é capaz de compensar os danos extrapatrimoniais, mas apenas de mitigar alguns de seus efeitos. Assim, pela simples possibilidade de ocorrência de um ilícito ou mesmo frente a um dano já ocorrido, cabe aos legitimados a celebração do TAC para que este dano não ocorra ou não volte a ocorrer, em obediência ao Princípio da Prevenção.

⁹⁵ RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta*. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

Dentre as medidas preventivas, dependendo do caso concreto, estas poderão ser pautadas em condutas omissivas ou comissivas, representadas pelas obrigações de fazer e não fazer. Geralmente, para que estas medidas preventivas possam ser eficazes serão associadas a uma medida coercitiva como a multa, visando desestimular o violador ambiental a prática do ato ilícito ou a repetição da conduta ilícita.

Este princípio toma contornos de extrema relevância quando se trata do dano ambiental, tendo em vista que uma vez degradado o meio ambiente dificilmente será reparado.

Segundo o Princípio da Tutela Específica, o TAC deve ser pautado na tutela específica das obrigações, de forma que o adimplemento destas proporcione o resultado prático desejável. Sendo assim, o TAC visa recuperar a condição anterior à prática do ato ilícito ou o dano ao direito transindividual, não se satisfazendo pelo simples ressarcimento pecuniário. Além disso, as obrigações definidas no TAC deverão ser certas, determinadas e líquidas para que possam satisfazer de forma plena a tutela dos direitos transindividuais violados.

Um outro princípio que rege o TACX é o Princípio da Aplicação Negociada da Norma Jurídica. Tendo em vista que o TAC corresponde a uma modalidade extrajudicial de resolução de conflitos, constata-se que ele se adapta de forma bastante satisfatória a proteção dos interesses transindividuais, pois ele permite negociar e administrar o conflito visando a otimização de sua resolução, sem, no entanto, dispor de direitos transindividuais.

Em termos ambientais, este princípio toma relevante importância pelo fato de levar em consideração durante a negociação das cláusulas do instrumento as particularidades do caso concreto, além de fatores tais como: a condição econômica do obrigado, as causas que levaram o obrigado a não cumprir a norma posta, as dificuldades enfrentadas pelo obrigado para cumprir as normas, além da urgência de readequação de sua conduta e do anseio da sociedade quanto à violação de um direito. Outro fator que contribui para o sucesso desta modalidade de justiça consensual é que como o transgressor ou o iminente violador participa da elaboração do instrumento, isso contribui para a diminuição da probabilidade de que este venha a descumprir-lo.

O TAC demonstra um grande potencial conciliador entre as partes envolvidas, pois sua negociação é espontânea, não representando um ambiente repressivo, e sem a necessidade de reconhecimento explícito de culpa do violador. A carga simbólica presente neste instrumento, pois demonstra que aquele que descumpriu um direito fundamental, deseja readequar sua conduta aos padrões estipulados pela sociedade, ampliando a eficácia da norma jurídica.

O Estado Democrático de Direito tem entre seus fundamentos o reconhecimento e a adequada da tutela dos direitos de terceira geração. Para que o TAC possa atender ao Princípio Democrático, este deve preencher certos requisitos, como: necessidade de estabelecimento de regras mínimas pelas instituições legitimadas a fim de minimizar, por exemplo, pressões políticas ou de ordem econômica, a participação de órgãos públicos de caráter técnico na negociação dos direitos dentro dos limites legais, a participação do cidadão afetado na tomada de decisão do órgão legitimado e a transparência dos atos e procedimentos administrativos que compõem o instrumento, caracterizando a publicidade como garantia do controle pela sociedade, além de que a decisão preconizada no termo, não represente concessão a direitos, nem favorecimento ao transgressor do direito transindividual.

Assim, a partir de 1981 houve um avanço significativo na proteção dos interesses difusos e coletivos no Brasil com o advento da Lei 6.938⁹⁶.

2.4 Efeitos do TAC

Para que se possam compreender os efeitos do TAC nas esferas cível e administrativa, ressalta Mazzilli⁹⁷ que o TAC representa uma garantia mínima em favor do

⁹⁶ Em seu artigo 14 este dispositivo legal legitimou os Ministérios Públicos Federal e dos Estados à propositura de ação civil pública, visando a reparação do meio ambiente. A Lei 7.347/85 ao criar um instrumento processual de tutela coletiva, a ação civil pública, efetivou a proteção aos interesses difusos e coletivos. Além disso, com a previsão do artigo 113 do CDC, que acrescentou o § 6º ao artigo 5º da Lei 7.347/85, houve a ampliação da proteção dos direitos difusos e coletivos ao legitimar o Ministério Público a tomar compromisso de ajustamento de conduta com eficácia de título executivo extrajudicial. O Termo de Ajustamento de Conduta não foi introduzido no Direito brasileiro pela Lei n. 7.347/85, mas sim surgiu a partir da edição do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/90) e do Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/90). Este instrumento alternativo de resolução de conflitos encontra seus fundamentos na Lei Federal Nº 7.347, de 24 de julho de 1985, o qual disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, bem como por infração da ordem econômica e da economia popular.

⁹⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo. Meio ambiente. Consumidor. Patrimônio cultural. Patrimônio Público e outros interesses*. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

grupo lesado, não podendo constituir limitação à direitos de terceiros. Sendo assim, mesmo após o estabelecimento do compromisso extrajudicial, ainda é possível, que caso as obrigações estipulada não reparem o dano de forma a atender os anseios individuais ou coletivos, estes se valham das esferas cível e administrativa.

Da mesma forma que a ACP é proposta no local onde ocorreu o dano, facilitando a fiscalização do cumprimento das obrigações, a execução do TAC segue a mesma competência, já que os órgãos legitimados devem acompanhar o cumprimento da determinação judicial contida no mandado de citação.

Ao ser tomado um Termo de Ajustamento de Conduta, os colegitimados se compromete a não promover a ação civil pública quanto aos danos já contemplados no referido termo, tendo em vista faltar-lhe interesse processual na propositura da ação de conhecimento com o mesmo objeto do título extrajudicial.

Um dos efeitos assinalado por Hasemann⁹⁸ é que não há vedação ao tomador no sentido de chamar novamente o compromitente para ajustar novas obrigações, uma vez consideradas deficientes as obrigações anteriormente acordadas, cabendo, portanto aditivos ao termo inicial ou mesmo para propor a ação judicial cabível para exigir prestações diversas.

O termo de Ajustamento de Conduta por constituir-se em um título executivo extrajudicial, qualquer colegitimado estará autorizado a sua imediata execução em juízo, caso ocorra o seu inadimplemento total ou parcial, pelo cumprimento em desacordo com a forma prevista, bem como pelo não atendimento ao prazo estipulado, ampliando, assim, a possibilidade do atendimento dos objetivos propostos no TAC.

Frente ao descumprimento do termo, não cabe ao órgão público qualquer discricionariedade na análise do binômio conveniência/oportunidade para a execução do termo inadimplido, diferentemente do que ocorre quando se tratar de direitos individuais.

O processo de execução do TAC segue o rito procedimental correspondente ao objeto do ajuste: execução de obrigação de fazer, execução de obrigação de não fazer,

⁹⁸ HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Jus Navegandi*, Terezina, ano 15, n.271, 2010. Disponível em: <[HTTP://jus.uol.com.br/revista/texto/17990](http://jus.uol.com.br/revista/texto/17990)>. Acesso em: 20 mar. 2011.

execução para entrega de coisa, execução por quantia certa contra devedor solvente e execução contra a Fazenda Pública.

A eficácia do Termo tem início no momento em que o órgão público legitimado toma o compromisso, independentemente de qualquer outra formalidade. Devido a sua natureza consensual, cabem aos interessados pactuar no próprio instrumento o início, o termo, as condições ou os prazos para que seja cumprido o compromisso de ajustamento. No caso do Ministério Público, é comum que seu órgão local insira uma cláusula no instrumento, no sentido de que a obrigação de fazer só se torne exequível se e quando o Conselho Superior do Ministério Público homologar o arquivamento do inquérito civil instaurado, para apurar os fatos que ensejaram o próprio compromisso.

Verifica-se, ainda, que é possível as partes rescindirem o TAC de maneira voluntária ou por meio de ação anulatória, pela carência, conforme apontado por Freitas⁹⁹ quando ausente a legitimidade das partes, a licitude das obrigações e a regularidade formal. Situação esta observada quando houver, por exemplo, vício na vontade do ajustante.

De acordo com Milaré¹⁰⁰, a penalidade administrativa representa um instrumento para a realização do bem comum, levando em consideração o binômio desenvolvimento e meio ambiente. Desta forma a aplicação da penalidade administrativa se torna desnecessária quando o infrator demonstra concretamente o seu interesse em regularizar sua conduta durante o período de negociação do TAC ou mesmo durante sua vigência.

Mazzilli¹⁰¹ cita como vantagem do TAC em relação à Ação Civil Pública a negociação entre as partes sobre as lesões transindividuais, o que leva ao descongestionamento da Justiça, e o acesso dos interessados à tutela individual e coletiva de seus interesses de forma mais eficaz.

⁹⁹ Freitas (2005) apud HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Jus Navegandi*, Terezina, ano 15, n.271, 2010. Disponível em: [HTTP://jus.uol.com.br/revista/texto/17990](http://jus.uol.com.br/revista/texto/17990). Acesso em 20 mar. 2011.p.7.

¹⁰⁰ Milaré (2007) apud HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Jus Navegandi*, Terezina, ano 15, n.271, 2010. Disponível em: [HTTP://jus.uol.com.br/revista/texto/17990](http://jus.uol.com.br/revista/texto/17990). Acesso em 20 mar. 2011.p.7.

¹⁰¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo. Meio ambiente. Consumidor. Patrimônio cultural. Patrimônio Público e outros interesses*. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

Em consonância com esta corrente, Proença¹⁰² destaca o papel deste instrumento na prevenção e na reparação do dano ambiental, pois a sua aplicação dá a oportunidade ao degradador de retomar a trilha da legalidade, evitando-se uma disputa judicial, que poderá atingir a sua imagem perante a comunidade, além de acarretar-lhe os inerentes custos, e que, no mais das vezes, apenas protelará a realização de atos, que já são por ele reconhecidos como exigidos por lei.

Farias¹⁰³ aponta como sendo a maior vantagem do TAC a celeridade na resolução dos conflitos, tendo em vista o usual caráter de urgência e a impossibilidade de aguardar o trânsito em julgado das lesões ou ameaças de lesões a direitos difusos e coletivos. A violação a direitos do meio ambiente exige uma ação imediata do Estado e da coletividade por disser respeito à vida e a qualidade de vida da população.

Considerando o pensamento dos doutrinadores desta corrente, resta claro a improcedência da instauração de uma ação penal quando ocorrer à readequação da conduta do infrator por meio do cumprimento do TAC. Mediante a adoção de tal instrumento jurídico é possível promover a regularização da atividade ensejadora do dano ambiental ou a reparação deste.

Corroborando com esta corrente doutrinária, conclui Milaré¹⁰⁴, baseado no Princípio da Intervenção Mínima do Estado, que quando houver indícios da ocorrência de uma determinada conduta, que o Direito Penal qualifica, *a priori*, como criminosa, o hermeneuta deverá avaliar as circunstâncias do caso concreto e a efetiva periculosidade da situação que se lhe apresenta, antes de enquadrá-la na letra fria da lei. Baseado ainda no Princípio da Adequação Social propõe que ao cumprir o TAC ocorreria à exclusão da tipicidade material da conduta do infrator, e consequentemente garantir regularização das atividades e, ao mesmo tempo, sua continuidade.

¹⁰² Proença (2001) apud HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Jus Navegandi*, Terezina, ano 15, n.271, 2010. Disponível em: [HTTP://jus.uol.com.br/revista/texto/17990](http://jus.uol.com.br/revista/texto/17990). Acesso em 20 mar. 2011.p.14

¹⁰³ FARIAS, Talden. Possibilidade de distorção do termo de ajustamento de conduta: análise de um caso concreto. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, v. 3, n.º 14, p.10-28, out./Nov., 2007.

¹⁰⁴ Milaré (2007) apud HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Jus Navegandi*, Terezina, ano 15, n.271, 2010. Disponível em: [HTTP://jus.uol.com.br/revista/texto/17990](http://jus.uol.com.br/revista/texto/17990). Acesso em 20 mar. 2011.p.7.

Freitas¹⁰⁵ também levanta a possibilidade do afastamento da tipicidade da conduta do infrator, baseado no Princípio da Insignificância de um determinado dano ao Ambiente.

Dependendo do caso concreto e considerando os argumentos levantados, Hasemann¹⁰⁶ conclui, que em decorrência do princípio da intervenção mínima do Direito Penal, uma vez cumprido integralmente o ajustamento, seja ele preventivo ou reparador, a instauração da ação penal, em regra, deve ser afastada. Afirma, também que uma vez cumprido ou em fase de cumprimento o TAC, e não existindo degradação ambiental, na maioria dos casos, não há obrigatoriedade da ação penal, por falta de interesse processual.

Milaré¹⁰⁷ elenca os principais requisitos de validade às exigências legais a serem observados na homologação do TAC, como a necessidade da reparação integral do dano, em razão da natureza indisponível do direito violado, que a esfera passível de ajuste fique circunscrita à forma de cumprimento da obrigação pelo responsável (modo, tempo, lugar e outros aspectos pertinentes), a indispensabilidade dos esclarecimentos dos fatos, de modo a ser possível a identificação das obrigações a serem estipuladas, já que desfrutará de eficácia de título executivo judicial, a obrigatoriedade da estipulação de cominações para a hipótese de inadimplemento e a anuência do Ministério Público, quando este não for autor.

Conclui, assim, Fiorillo¹⁰⁸ que a finalidade do Termo de Ajustamento de Conduta, em matéria ambiental, é o cumprimento das leis de proteção do meio ambiente, não permitindo que ocorram acordos entre as partes que prejudiquem o cumprimento da legislação ambiental.

O Termo de Ajustamento de Conduta apresenta vedações quanto a sua celebração. As vedações ao termo surgem da consideração de que os órgãos públicos legitimados não podem dispor sobre os interesses abarcados pelo TAC, ou seja, não podem renunciar ou transacionar. Sendo assim, o TAC não pode conter qualquer cláusula que disponha de forma contrária, caso isso ocorra a referida cláusula será ineficaz.

¹⁰⁵ Freitas (2005) apud HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Jus Navegandi*, Terezina, ano 15, n.271, 2010. Disponível em: [HTTP://jus.uol.com.br/revista/texto/17990](http://jus.uol.com.br/revista/texto/17990). Acesso em 20 mar. 2011.p.17

¹⁰⁶ HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Jus Navegandi*, Terezina, ano 15, n.271, 2010. Disponível em: <[HTTP://jus.uol.com.br/revista/texto/17990](http://jus.uol.com.br/revista/texto/17990)>. Acesso em: 20 mar. 2011.

¹⁰⁷ Fiorillo (2008) apud BURGONOV, Ivan. A ação civil pública e a tutela do meio ambiente: ação civil pública ambiental. *Revista Jurídica*. Blumenau, v.13, n.26, p.43-65, jul./dez.2009. p.61.

¹⁰⁸ Fiorillo (2008) apud BURGONOV, Ivan. A ação civil pública e a tutela do meio ambiente: ação civil pública ambiental. *Revista Jurídica*. Blumenau, v.13, n.26, p.43-65, jul./dez.2009. p.61.

O TAC também não pode impedir o acesso individual ou coletivo à justiça. Após sua celebração apenas o acesso jurisdicional dos colegitimados quando se tratar de pedir obrigações já contempladas no TAC é que sofre vedação, pois faltaria interesse de agir.

2.5 Devido processo administrativo na execução do TAC

Cumprido ressaltar que a celebração do Termo, não põe fim à aplicação da norma. Segundo Sundfeld e Câmara,¹⁰⁹ após a celebração do termo onde foram definidas as obrigações, as condições de seu cumprimento e as cominações aplicáveis, passa-se à fase de implementação deste instrumento. Para os fins jurídicos administrativos, a implementação trata-se de parte integrante do processo administrativo de forma que todas as garantias e cuidados processuais terão de ser observados nessa etapa.

Ao celebrar o TAC, o compromissário, deverá cumprir as obrigações estipulada no Termo, de acordo com os prazos predefinidos no instrumento. Da mesma forma, caberá ao órgão compromitente a fiscalização do cumprimento de tais obrigações, mediante diligências. Constata-se, assim, que este procedimento deverá atender a requisitos mínimos, de forma a garantir o devido processo legal, e assegurar o direito ao contraditório.

Ao executar diligências, visando à constituição de elemento de prova durante o processo administrativo, é imprescindível que seja facultado ao compromissário o acompanhamento destas diligências, para eventuais esclarecimentos fáticos, nos moldes do art. 41 da Lei 9.784/99.

Quando o processo administrativo ocorrer na esfera Federal, o compromitente tem o dever de realizar as diligências acompanhado do compromissário, previamente intimado. A intimação do compromissário é exigência legal, pois o acompanhamento das diligências permitirá que o compromissário controle, apure e contribua para a coleta de provas que constarão do processo.

Ao realizar as diligências o compromitente tomará ciência das ações já executadas pelo compromissário. Caso estas ações estejam de acordo com o pactuado, ou seja, as obrigações tenham sido cumpridas, o processo administrativo será encerrado. Caso ocorra o

¹⁰⁹ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacinto Arruda. O devido processo administrativo na execução de termo de ajustamento de conduta. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 8, n.32, p.115-120, abr./jun. 2008.

inadimplemento de tais obrigações ou o adimplemento parcial, o compromitente intimará imediatamente o compromissário para instrução das medidas a serem tomadas a partir daquele momento ou requisitará esclarecimentos. A intimação deverá ser imediata para que se assegure a celeridade de tal instrumento alternativo e a proteção dos interesses difusos ou coletivos em questão.

Conforme previsão do art. 39, caput, da Lei 9.784/99¹¹⁰, é dever de a Administração intimar o Administrado quando verificar divergência entre seu relatório e as constatações em campo, ou seja, quando surgirem dúvidas quanto ao cumprimento das obrigações pactuadas ou se estas foram cumpridas de forma a restabelecer a situação anterior.

Além disso, caso o compromitente constate obrigações ainda não executadas durante a fiscalização, compete a Administração comunicá-lo formalmente para que seja constituído em mora, segundo previsão do art. 28 da Lei 9.784/99.

Após a realização de nova fiscalização, objetivando verificar se as irregularidades foram corrigidas, deverá a autoridade declarar o cumprimento do TAC, caso as obrigações tenham sido cumpridas, ou aplicar multa de natureza cominatória, no caso de persistência do inadimplemento ou adimplemento insatisfatório das obrigações previstas.

Ressalta assim, Sundfeld e Câmara¹¹¹ que o silêncio da Administração credora e a ausência de recusa formal da prestação realizada pelo particular impede a mora. Sem intimação do particular, que configuraria a recusa, não há mora, nem pode fluir multa cominatória. Sendo assim, estabelecem as etapas de aferição do cumprimento do TAC: intimação prévia do compromissário, informando-lhe as circunstâncias em que será realizada a diligência, intimação formal das irregularidades encontradas, com a estipulação de prazo razoável para que o compromissário possa esclarecê-las ou saná-las, realização de nova diligência para verificar se houve regularização e fluência de multa cominatória, caso não seja efetuada a regularização ou esclarecimentos. Ao final, concluem os autores que o ingresso do

¹¹⁰ BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em 16.11.2011.

¹¹¹ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacinto Arruda. O devido processo administrativo na execução de termo de ajustamento de conduta. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 8, n.32, p 115-120, abr./jun. 2008.

Poder Público em juízo, para cobrança de multa cominatória, não pode ocorrer sem a prévia e regular realização do procedimento administrativo, nos moldes definidos.

De acordo com Farias:

O TAC desponta como um instrumento de efetivação do acesso à justiça no sentido mais amplo da expressão, o que significa o acesso aos direitos propriamente e não apenas ao Poder Judiciário, posto que inquestionavelmente contribui para a defesa dos direitos transindividuais.¹¹²

Assim, este instrumento permite alargar o significado da concepção de acesso à justiça, por contribuir com celeridade, efetividade e informalidade na resolução dos conflitos na sociedade atual.

No entanto, Farias¹¹³ esclarece que este instrumento pode sofrer distorções na sua finalidade. Dentre as principais causas desta distorção estabelece a falta de publicidade e de participação das partes interessadas, ausência de controle pelo Ministério Público quando o termo é tomado por outros legitimados, a não obrigatoriedade de homologação do instrumento pelo Poder Judiciário e a ausência de lei federal regulamentando o instrumento para que atinja sua finalidade.

De maneira geral, não existem regras legais expressas sobre as formas dos TACs, a exceção daqueles celebrados em consonância com as Leis n.ºs. 9.605/98¹¹⁴ e 8.884/94¹¹⁵. Contudo, estes devem necessariamente ser reduzidos a termo, explicitando no mínimo a natureza do ajuste, o teor das cláusulas obrigacionais e a responsabilidade do obrigado.

Porém, no entendimento de Rodrigues¹¹⁶ o termo deverá obedecer a algumas exigências, tais como: conter a justificação sobre os motivos que determinaram a celebração do TAC, a identificação das partes, o compromisso visando o atendimento das cláusulas obrigacionais, redigidas de forma clara para que não existam dúvidas sobre sua certeza e

¹¹² FARIAS, Talden. Termo de ajustamento de conduta e acesso à justiça. *Revista dialética de direito processual*, n.º 52, p. 116-124, jul., 2007.

¹¹³ FARIAS, Talden. Possibilidade de distorção do termo de ajustamento de conduta: análise de um caso concreto. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, v. 3, n.º 14, p.10-28, out./Nov., 2007.

¹¹⁴ RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta – teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. Prevê o artigo 79-A da Lei n.º 9.605/98 as particularidades dos Termos de Ajustamento de Conduta tomados pelos órgãos integrantes do SISNAMA.

¹¹⁵ RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta – teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. Prevê o artigo 53 da Lei n.º 8.884/94 os elementos constantes do compromisso de cessação promovido pelo CADE.

¹¹⁶ RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta – teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

liquidez. Acrescenta, ainda, que na motivação do termo deve estar prevista a legislação a qual o disciplina e que confere sua eficácia, além da definição de prazos para o cumprimento das obrigações em cláusula específica ou de vigência do ajuste, previsão de multa cominatória no caso de descumprimento, e caso necessário a previsão de indenização com a correspondente atualização monetária.

Aponta ainda que a celebração do TAC dispensa a presença de testemunhas, sendo suficiente a assinatura do representante do órgão público (compromitente) e do obrigado (compromissário).

Quanto à participação do Ministério Público, embora não exista previsão legal sobre sua intervenção obrigatória, a posição mais coerente com os princípios e valores correlatos a proteção dos direitos transindividual é a de participação mandatória do Ministério Público, quando o termo for celebrado por um órgão público diverso. Neste caso, a função do Ministério Público corresponde à fiscalização da atuação do órgão público, devido ao interesse social da demanda, exercendo um controle efetivo anterior a celebração do termo, bem como durante sua vigência.

Geralmente, o termo de ajustamento é celebrado durante a fase de conclusão do inquérito civil ou de procedimentos administrativos quando se tratar de coletivamente, pois neste momento já haverá a constatação do dano e a verificação da possibilidade do obrigado a ser submetido às obrigações constantes deste instrumento. Para a definição das cláusulas obrigacionais, prazos e condições de cumprimento das mesmas, o termo deverá ser embasado no conjunto probatório gerado no inquérito civil.

Após o cumprimento das obrigações acordadas no termo, desde que estas abranjam a totalidade dos danos, a investigação é encerrada e arquivada, não cabendo a propositura de ação civil pública ou ação de execução.

Em relação ao teor do ajuste, no dizer de Machado¹¹⁷, o acordo merece ser tornado público antes de ser celebrado, já que um dos pilares do Direito Ambiental é informação ampla e institucionalizada. A doutrina estabelece que o conteúdo deve ser público, veiculado por meios de comunicação de massa e não apenas pelo diário oficial. Acrescenta ainda a importância de audiências públicas para a divulgação do termo e

¹¹⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

conhecimento da opinião da sociedade local. A Lei n.º 10.650/2003¹¹⁸ prevê que a lavratura dos TAC's seja publicada no Diário Oficial em sua integralidade.

¹¹⁸ BRASIL. Lei n.º 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm>. Acesso em: 30 abr. 2012.

3. ANÁLISES DE UM CASO CONCRETO: TERMO DE COMPROMISSO E AJUSTAMENTO DE CONDUTA – SETOR HABITACIONAL VICENTE PIRES/DF

Uma vez definidas as principais características do Termo de Ajustamento de Conduta, apresenta-se, a seguir, o estudo de um do caso concreto correspondente a um TAC firmado no Distrito Federal visando o licenciamento de obras de infraestrutura.

Durante o período de 1980 a 2000, o grande crescimento populacional e a intensificação das atividades econômicas no setor agropecuário e de serviços no Distrito Federal, resultaram em uma forte pressão sobre os recursos naturais, que colocaram em risco o seu uso sustentável. Desde este período, são perceptíveis os grandes conflitos ambientais no Distrito Federal quanto à ocupação irregular de seu território e a má utilização dos recursos naturais.

A ocupação do Distrito Federal foi iniciada a partir da Bacia Hidrográfica do Lago Paranoá. Devido ao crescimento populacional nos anos que se seguiram, a ocupação se expandiu em direção aos tributários da Unidade Hidrográfica de Gerenciamento do Riacho Fundo, quando houve assim, o adensamento da cidade de Taguatinga e o surgimento de Ceilândia.

Com o objetivo de manter áreas verdes entre os núcleos urbanos no Distrito Federal e consequentemente preservar os recursos naturais foram idealizados cinturões verdes na bacia hidrográfica do córrego Vicente Pires. A área era constituída por chácaras que eram entregues aos particulares pela extinta Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, com o objetivo de exploração agrícola, por meio de contratos de concessão de uso com prazo de 15 (quinze) anos, admitindo-se a renovação dos contratos.

No entanto, em meados da década de 90, as colônias agrícolas (Colônia Agrícola Vicente Pires, Samambaia, Vereda da Cruz, Arniqueira e Águas Claras) começaram a ser ocupadas por residências urbanas de forma desordenada e sem instalação de infraestrutura sanitária, como rede de abastecimento de água, drenagem pluvial e coleta e tratamento de esgotos. A partir daí, a intensificação do parcelamento do solo para fins urbanos, resultou na redução da produção rural e no avanço da ocupação sobre nascentes, córregos e veredas. A

contaminação dos recursos hídricos da região passou a colocar em risco a bacia do córrego Vicente Pires e, por conseguinte, o lago Paranoá e o rio Paranoá.

Dentre os impactos ambientais, decorrentes de tal urbanização, o Diagnóstico Ambiental da Bacia Hidrográfica do Córrego Vicente Pires – DF ¹¹⁹ destaca: o desmatamento da vegetação nativa, drenagem e compactação de solo, aterramento de nascentes, surgimento de processo erosivo, lançamento de esgotos sem tratamento em cursos de água, redução de recarga de aquíferos, exploração do lençol freático para uso domiciliar, assoreamento do córrego Vicente Pires, contaminação de mananciais por lixo e demais poluentes carreados pela chuva, desaparecimento de fauna silvestre, redução de biodiversidade, alterações do microclima com aumento de temperatura e redução de umidade.

Frente ao parcelamento irregular das áreas das Colônias Agrícolas Samambaia e Vicente Pires e da Vila São José, da transformação da ocupação rural em urbana, além da imperiosa necessidade de interromper a utilização indiscriminada dos recursos hídricos subterrâneos e de superfície na região, foi firmado um TAC, sob a interveniência do Ministério Público Federal. Este instrumento visava o licenciamento ambiental¹²⁰ dos sistemas provisórios de abastecimento de água e de esgotamento sanitários nestas áreas, permitindo melhores condições de saúde à população, bem como minimizar os danos ambientais decorrentes da ação antrópica na região.

Como a região não dispunha de sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, as residências eram abastecidas com água proveniente de poços ou cisternas individuais, sendo os esgotos dispostos em fossas sépticas. Tendo em vista que tais sistemas não eram construídos de acordo com as normas técnicas vigentes, muitas vezes estes colocavam em risco a saúde da população local frente às doenças de veiculação hídrica. Ressalta-se ainda que a forma de disposição de esgotos em fossas e sumidouros poderia ocasionar a contaminação do lençol freático e dos cursos d'água da região.

¹¹⁹ BRASIL. Sistema Integrado de Vigilância, Preservação e Conservação de Mananciais - SIV-ÁGUA. *Diagnóstico Ambiental da Bacia Hidrográfica do Córrego Vicente Pires – DF*. [s.n.t.]

¹²⁰ Licenciamento Ambiental. A implantação de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário proporciona benefícios relativos à melhoria da qualidade de vida da população e ao meio ambiente. No entanto, tais sistemas também podem gerar impactos ambientais negativos. O Licenciamento Ambiental, principal instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, corresponde a um procedimento administrativo que visa prevenir a degradação ambiental por atividade efetiva ou potencialmente poluidora, além da utilização de recursos ambientais para o abastecimento do sistema ou da diluição do efluente sanitário. Corresponde, assim, a uma etapa obrigatória conforme previsão da Resolução CONAMA n.º 237/97 quando se tratar de obras de saneamento, licenciando a localização, instalação, ampliação e a operação dos empreendimentos de saneamento.

Com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade da população local quanto aos problemas de saúde pública, a contaminação e a depleção do lençol freático, bem como a contaminação dos corpos hídricos locais, a CAESB solicitou ao órgão ambiental a Licença de Instalação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotos de Vicente Pires. A implantação de tais sistemas garantiria a população água potável, de acordo com os padrões estabelecidos pela Norma de Qualidade da Água para Consumo Humano, anexa a Portaria n.º 518/2004¹²¹ do Ministério da Saúde e mitigaria os impactos ambientais. A Lei Distrital n.º 3.009/2002¹²², autorizava a CAESB a implantar sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário em localidades onde houver riscos a saúde da população ou possibilidade de danos ao meio ambiente.

Visando o licenciamento ambiental dos sistemas de saneamento foram firmados Termos de Ajustamento de Conduta entre o órgão executor da Política Nacional de Meio Ambiente, IBAMA e o Distrito Federal, sob a interveniência do Ministério Público Federal.

O Setor Habitacional Vicente Pires, atual 30ª Região Administrativa do Distrito Federal¹²³, é constituído pelas Colônias Agrícolas Vicente Pires, Samambaia e Vila São José. Encontra-se localizado na bacia de drenagem do lago Paranoá, sub-bacia do Riacho Fundo e limita-se ao norte com a Vila Estrutural, ao sul com a Estrada Parque Taguatinga-Guará, fazendo fronteira com a cidade de Águas Claras, ao leste com a área do Jôquei Clube e a oeste com a área urbana de Taguatinga Norte.

3.1 Termo de Ajustamento de Conduta do Setor Habitacional Vicente Pires/2005

Este tópico tem como objetivo avaliar o Termo de Ajustamento de Conduta, celebrado entre o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (compromitente) e o Governo do Distrito Federal (compromissário), representado

¹²¹ BRASIL. *Portaria n.º 518, de 25 de março de 2004*. Estabelece os procedimentos e responsabilidades relativos ao controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade, e dá outras providências. Disponível em: < http://portal2.saude.gov.br/saudelegis/leg_norma_pesq_consulta.cfm>. Acesso em 15 de abril de 2012.

¹²² DISTRITO FEDERAL. *Lei Distrital n.º 3.009, de 08 de julho de 2002*. Cria o Programa Água Nossa e dá outras providências. Disponível em < <http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao/leis-distritais-1>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

Art. 1º Cria o Programa Água Nossa, que tem por objetivo a implantação de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nas áreas ainda desprovidas desses serviços.

Art. 2º Fica a Companhia de Saneamento do Distrito Federal – CAESB, dentro de sua competência, autorizada a efetivar a implantação dos serviços de água e esgotos, nas áreas onde existam riscos à saúde ou possibilidade de danos ao meio ambiente.

¹²³ Região Administrativa criada pela Lei 4.327, de 26 de maio de 2009.

pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – SEMARH, pela Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal – SSP, Secretaria de Estado de Coordenação das Administrações Regionais – SUCAR, pela Agência Reguladora de Água e Saneamento do Distrito Federal – ADASA, e pela Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB, denominadas compromissárias, sob a interveniência do Ministério Público Federal e da Secretaria de Estado de Fiscalização de Atividades Urbanas do Distrito Federal – SEFAU em 22 de setembro de 2005.

O referido Termo foi estabelecido em consonância com as disposições da Lei n.º 6.938/81; Decreto de 10.01.2002¹²⁴, que cria a APA do Planalto Central; Lei n.º 9.605/98¹²⁵; Lei n.º 9.985/2000¹²⁶; Medida Provisória n.º 2.163-41/01¹²⁷; Lei n.º 6.766/79¹²⁸, alterada pela Lei n.º 9.785/99 e Resolução CONAMA n.º 237/97¹²⁹.

¹²⁴ BRASIL. *Decreto de 10 de janeiro de 2002*. Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental - APA do Planalto Central, no Distrito Federal e no Estado de Goiás, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2002/Dnn9468.htm>. Acesso em: 06 de abr. 2012.

¹²⁵ BRASIL. *Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=320>>. Acesso em: 06 de abr. 2012.

¹²⁶ BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 06 de abr. 2012.

¹²⁷ BRASIL. *Medida Provisória n.º 2.163-41, de 23 de agosto de 2001*. Acrescenta dispositivo à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2163-41.htm>. Acesso em: 06 de abr. 2012.

Art. 1º A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

"Art. 79-A. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores.

§ 1º O termo de compromisso a que se refere este artigo destinar-se-á, exclusivamente, a permitir que as pessoas físicas e jurídicas mencionadas no caput possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes, sendo obrigatório que o respectivo instrumento disponha sobre:

- I - o nome, a qualificação e o endereço das partes compromissadas e dos respectivos representantes legais;
- II - o prazo de vigência do compromisso, que, em função da complexidade das obrigações nele fixadas, poderá variar entre o mínimo de noventa dias e o máximo de três anos, com possibilidade de prorrogação por igual período;
- III - a descrição detalhada de seu objeto, o valor do investimento previsto e o cronograma físico de execução e de implantação das obras e serviços exigidos, com metas trimestrais a serem atingidas;
- IV - as multas que podem ser aplicadas à pessoa física ou jurídica compromissada e os casos de rescisão, em decorrência do não cumprimento das obrigações nele pactuadas;
- V - o valor da multa de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor do investimento previsto;
- VI - o foro competente para dirimir litígios entre as partes;

Neste instrumento em análise o IBAMA figura como compromitente, na condição de executor da Política Nacional do Meio Ambiente, nos termos das Leis n.º 6.938/81 e n.º 7.735/89¹³⁰, pois as Colônias Agrícolas Samambaia e Vicente Pires e a Vila São José localizam-se na Área de Proteção Ambiental do Planalto Central e constituíam parcelamento irregular. Desta forma, o licenciamento ambiental desta APA competia ao IBAMA, por força do Decreto 10.01.2002, que regulamentou a criação da APA do Planalto Central. Sendo assim, o IBAMA passou a ser competente para o licenciamento das atividades de implantação de projetos de urbanização, novos loteamentos e expansão ou modificação dos loteamentos já existentes.

Considerando a necessidade de integrar as condutas das compromissárias às do IBAMA, o presente TAC buscava a garantia da execução da Política Ambiental e da Política Habitacional em prol da sociedade. Visava assim, a interrupção da utilização indiscriminada e descontrolada dos recursos hídricos subterrâneos e superficiais nesta área, por meio de instalação de sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, garantindo a saúde da população, conforme previsão da Lei n.º 3.009/02 do Distrito Federal.

Ao constatar a ocupação irregular da área das Colônias Agrícolas, a CAESB por meio de estudo sistemático já havia avaliado que a qualidade da água disponível à população destas áreas não atendia ao padrão de potabilidade preconizado pela Portaria n.º 518/2004 do Ministério da Saúde, que estabelece os procedimentos e responsabilidades relativos ao controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. O estudo verificou ainda, que a população, por não dispor de sistema de abastecimento de água, utilizava-se de poços rasos e cisternas muitas vezes construídas de forma extremamente precária, representando risco à saúde da coletividade.

[...]

§ 5º Considera-se rescindido de pleno direito o termo de compromisso, quando descumprida qualquer de suas cláusulas, ressalvado o caso fortuito ou de força maior.

[...]

¹²⁸ BRASIL. *Lei n.º 6.766, de 10 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 06 de abr. 2012.

¹²⁹ BRASIL. *Resolução CONAMA n.º 237/97, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 06 de abr. 2012.

¹³⁰ BRASIL. *Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989*. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7735.htm>. Acesso em: 06 de abr. 2012.

Assim, além de proporcionar a reparação de danos ambientais nesta região do Distrito Federal, o TAC em questão, também traria melhorias à saúde da população, tendo em vista a qualidade da água que abastecia à região.

Segundo a cláusula primeira do referido TAC, este instrumento tinha como objetivo o licenciamento ambiental dos sistemas provisórios de abastecimento de água e de esgotamento sanitário para as Colônias Agrícolas Samambaia e Vicente Pires e para a Vila São José. A cláusula quarta ressalta que o atendimento da cláusula segunda do Termo constitui-se em condicionante para a emissão da Licença de Instalação do Setor Habitacional da região, ou seja, a emissão da LI depende da demolição das edificações irregulares em Área de Proteção Permanente.

O quadro abaixo resume as principais obrigações estipuladas pelo TAC:

Quadro 2- Principais obrigações definidas pelo TAC/2005

Cláusula	Compromissária	Ação
2ª	SIV – Água com apoio da CAESB, TERRACAP, SIV-	Delimitação da APP existentes nas áreas, nos moldes previstos pelo art. 3º da Resolução CONAMA 303/2002 ¹³¹ e do art. 2º da Lei n.º 4.771/65 ¹³² .

¹³¹ BRASIL. *Resolução CONAMA 303/2002 de 20 de março de 2002*. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html>>. Acesso em: 06 abr. 2012.

Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:

I - em faixa marginal, medida a partir do nível mais alto, em projeção horizontal, com largura mínima, de:

a) trinta metros, para o curso d'água com menos de dez metros de largura;
b) cinquenta metros, para o curso d'água com dez a cinquenta metros de largura;
c) cem metros, para o curso d'água com cinquenta a duzentos metros de largura;
d) duzentos metros, para o curso d'água com duzentos a seiscentos metros de largura;
e) quinhentos metros, para o curso d'água com mais de seiscentos metros de largura;

II - ao redor de nascente ou olho d'água, ainda que intermitente, com raio mínimo de cinquenta metros de tal forma que proteja, em cada caso, a bacia hidrográfica contribuinte;

III - ao redor de lagos e lagoas naturais, em faixa com metragem mínima de:

a) trinta metros, para os que estejam situados em áreas urbanas consolidadas;
b) cem metros, para as que estejam em áreas rurais, exceto os corpos d'água com até vinte hectares de superfície, cuja faixa marginal será de cinquenta metros;

IV - em vereda e em faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de cinquenta metros, a partir do limite do espaço brejoso e encharcado;

[...]

¹³² BRASIL. *Lei n.º 4.771/65, de 15 de setembro de 1965*. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 06 abr. 2012.

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

	Solo e SEMARH/DF.	Prazo: não superior a 60 (sessenta) dias
2ª	SIV – Água com apoio da CAESB, TERRACAP, SIV-Solo e SEMARH	Apresentação de Relatório contendo os limites da APP e o levantamento de estruturas irregulares edificadas na área. Prazo: 90 (noventa) dias a partir da publicação do Termo.
3ª	CAESB	Demarcação em campo das APPs com determinação das coordenadas UTM. Prazo: 60 (sessenta) dias contados a partir da conclusão do Relatório.
4ª	SIV – Água (SSP) com apoio do SIV-Solo, CAESB e SEMARH.	Derrubada das estruturas irregulares edificadas nas APPs. Prazo: máximo de 12 (doze) meses contados a partir da publicação do Termo.
6ª	SUCAR	Retirada dos entulhos decorrentes das derrubadas das edificações e deposição do material em local definido pela SEMARH/DF.
7ª	Todas as compromissárias e o IBAMA	Ações para impedir novas invasões e construções na área por meio de um sistema integrado de fiscalização. Prazo: Execução imediata que deve perdurar até a conclusão do licenciamento ambiental do setor.
8ª, 10ª e 11ª	CAESB	Execução do sistema provisório de abastecimento de água e esgoto sanitário, sem implementar qualquer obra ou intervenção em Área de Preservação Permanente (APP). A CAESB Se obriga, ainda a fiscalizar e impedir iniciativas de terceiros na implantação de instalações clandestinas de abastecimento de água em sua rede de abastecimento.
12ª e 13ª	ADASA com apoio da CAESB e SEMARH	Cadastrar e lacrar todos os poços após o início da operação do sistema provisório de abastecimento de água, a exceção dos poços destinados à irrigação da produção agrícola. Prazo: os poços deverão ser cadastrados em 4 meses contados a partir da publicação do Termo.
14ª	CAESB	Elaborar o projeto básico do sistema de coleta, destinação e tratamento de esgoto sanitário nas Colônias Agrícolas. Prazos: Elaboração do projeto: 120 (cento e vinte) dias. Implantação do sistema: prazo máximo de 24(vinte e quatro) meses.
15ª	CAESB	Plantio de 39.710 espécies arbóreas nativas do cerrado como contrapartida das erradicadas na implantação do sistema de abastecimento de água. Prazo: máximo de 24 (vinte e quatro) meses contados a partir da publicação do Termo.
16ª	CAESB	Levantamento de todos os pontos de lançamento direto e indireto de esgotos sanitários nos cursos de água da região. Prazo: máximo de 24 (vinte e quatro) meses contados a partir da publicação do Termo.
18ª	IBAMA	Expedir a Licença de Instalação para o sistema provisório de abastecimento de água na data de publicação do TAC.

Fonte: elaborado pela autora.

O Termo prevê na cláusula décima nona, que as ações seriam acompanhadas e supervisionadas pelo IBAMA, podendo este Termo ser denunciado e suspenso, em face do descumprimento das obrigações nele definidas, sem prejuízo das sanções e penalidades previstas na Legislação Ambiental. Acrescenta ainda, na cláusula vigésima segunda, que desde que haja interesse e acordo entre as partes o Termo poderia ser rescindido, alterado, prorrogado, antecipado ou aditado.

A cláusula vigésima primeira estabelece que o prazo de validade do Termo era de 02 (dois) anos, a partir de sua publicação no Diário Oficial da União – DOU, podendo ser prorrogado por período igual, ficando a prorrogação a critério do compromitente.

O TAC define a cominação de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), corrigida monetariamente pelos índices oficiais até o efetivo cumprimento das

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;

[...]

obrigações, sem prejuízo das sanções civis e penais, em caso de descumprimento pela CAESB dos prazos estabelecidos.

Por fim o Termo enfatiza que o TAC tem eficácia de título executivo extrajudicial, na forma do art. 585, VII, do Código de Processo Civil, e que corresponde somente à proposta de licenciamento ambiental para implantação do sistema provisório de abastecimento de água e de esgotos sanitários na região, não gerando direito as compromissárias de construir, reformar, ampliar e instalar residências ou estabelecimentos comerciais e obras de infraestrutura.

3.1.1 Acompanhamento do cumprimento do TAC/2005

A fim de acompanhar o cumprimento das obrigações preconizadas no TAC, a Superintendência do IBAMA no Distrito Federal emitiu Informações Técnicas baseadas na comunicação formal tramitada entre os órgãos.

A Informação Técnica n.º 121/2006 - DITEC/IBAMA/DF¹³³, elaborada em 21 de agosto de 2006, foi sintetizada no quadro a seguir:

Quadro 3 – Cumprimento das principais obrigações definidas pelo TAC/2005

Cláusulas	Cumprimento da Obrigação	Situação
2ª e 3ª	Entrega do Relatório Final da Demarcação das Áreas de Preservação Permanente de Mananciais das Colônias Agrícolas Vicente Pires, Samambaia e São José, contendo informações sobre as alterações nas APPs e demarcação das mesmas através de cravação de piquetes em 07 de junho de 2006 pelo SIV-Água/SSPDS/DF.	Cumpridas
4ª	O Ofício n.º 511/2006-GAB/SIV-Água/SSPDS/DF, comunicou não haver possibilidade de demolição de todas as estruturas irregulares em decorrência das fases necessárias e solicitou a prorrogação dos prazos para o cumprimento da Cláusula.	Não cumprida
6ª	Não constam evidências nos autos sobre o cumprimento desta Cláusula, ou seja, a retirada de entulhos remanescentes das operações e ações do SIV-Água e do SIV-Solo.	Não existem evidências documentais.
7ª	Foram juntados aos autos os Relatórios de Vigilância e Fiscalização sobre as ações do Programa de Vigilância Integrada. Em reunião realizada no IBAMA em Vicente Pires, em 05/06/2006, com a presença da Divisão Técnica e da Divisão de Fiscalização do IBAMA, consta na ata que as ações estão sendo cumpridas conforme o Plano de Fiscalização Integrada.	Em cumprimento.
8ª	Não foram encontradas, no processo em tela, evidências: sobre o status do Licenciamento Ambiental do Setor Vicente Pires, de responsabilidade da GRPU.	Não existem evidências documentais.
12ª	Em 26 de abril de 2006, foi protocolado o Ofício n.º 97/2006-PRE/ADASA, em cumprimento à Cláusula 12, juntando formulários, 5 (cinco) CDs com os registros fotográficos e a respectiva planta de localização dos poços, cisternas e cacimbas.	Cumprida
13ª	Não existem indícios de que o sistema de abastecimento de água esteja implantado.	Não existem evidências

¹³³ BRASIL. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos Renováveis – IBAMA. Processo n.º 092.002.664/2004.

	Entretanto, a CAESB está dentro do prazo e, no momento oportuno, deverá requisitar a Licença de Operação (LO), quando concluídas as obras.	documentais.
14ª	Em 23 de junho de 2006, a CAESB encaminhou o Projeto de Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Vicente Pires e demais documentos pertinentes, em cumprimento à Cláusula 14ª.	Cumprida
15ª	O cumprimento desta cláusula está dentro do prazo estipulado. Não constam informações mais detalhadas nos autos.	Não existem evidências documentais.
16ª	Durante reunião realizada na Procuradoria da República do Distrito Federal, em 15/03/2006, ficou acordado que o prazo para o cumprimento desta Cláusula seria o dia 26/09/2006. A CAESB está dentro do prazo para cumprimento da mesma. Até o momento, não foram protocolados documentos que evidenciassem a execução destes trabalhos.	Não existem evidências documentais.

Fonte: elaborado pela autora.

Ao final da Informação Técnica nº 121/2006 - DITEC/IBAMA/DF, o IBAMA faz um balanço sobre cumprimento das obrigações e esclarece que:

- a) As Cláusulas 2ª, 3ª, 7ª, 12ª e 14ª, que correspondem a ações continuadas, estão sendo cumpridas ou foram cumpridas mediante a entrega de documentos, conforme evidências contidas nos autos.
- b) Os prazos para o cumprimento das Cláusulas 4ª, 6ª, 15ª e 16ª seria estendido até 26/09/2006, conforme decisão estabelecida durante reunião realizada na Procuradoria da República do Distrito Federal em 15/03/2006.
- c) A Cláusula 8ª não possui um prazo determinado, não sendo constatadas evidências nos autos que comprovem o cumprimento da mesma até o momento.
- d) A Cláusula 9ª é uma obrigação à CAESB e deve ser fiscalizada também pela população local quando da instalação do sistema definitivo de abastecimento de água.
- e) A Cláusula 10ª é uma proibição à CAESB, entretanto a legislação em vigor (Lei 4771/65, Código Florestal) permite a supressão de vegetação em APP no caso de obras de saneamento por serem consideradas de utilidade pública.
- f) As Cláusulas 9ª, 10ª e 11ª são exigências e proibições à CAESB e devem ser policiadas mediante as ações Integradas de Fiscalização e Vigilância.
- g) O prazo para cumprimento da Cláusula 13ª depende do início de operação do sistema de abastecimento de água.

Em consulta ao Parecer Técnico n.º 334/2010 – Sepan/Dipex/DPD do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios¹³⁴, emitido em 17 de dezembro de 2010, que remete ao Ofício n.º 875/2006 – GAB/IBAMA/DF, datado de 30 de junho de 2006, considera que além daquelas cláusulas discriminadas acima, as de n.º 5, 18 e 25 já haviam sido consideradas

¹³⁴ BRASIL. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos Renováveis – IBAMA. Processo n.º 092.002.664/2004.

cumpridas. Enquanto que a cláusula n.º 4 foi julgada como parcialmente cumprida, pois conforme informação do Siv – Água o relatório dos levantamentos das ocupações em APPs já havia sido concluído em 27 de abril de 2006 e que o planejamento das demolições estava em fase de conclusão, embora algumas demolições já tivessem sido realizadas. Acrescenta-se ainda que a cláusula n.º 16 estava dentro do prazo.

Em 20 de julho de 2006, o MPF, por meio da Recomendação n.º 08/2006/MPF/PR/DF/APM¹³⁵, recomendou ao IBAMA a reavaliação da licença expedida e a execução judicial do TAC por meio da Procuradoria Federal Especializada. Sendo assim, em 25 de julho de 2006, o IBAMA solicitou a denúncia do TAC devido ao não cumprimento das obrigações pelos compromissários.

3.2 Termo de Ajustamento de Conduta do Setor Habitacional Vicente Pires/2007

Tendo em vista que o Distrito Federal não cumpriu a cláusula Quarta do TAC firmado em 22.09.2005, as partes negociaram um novo TAC em 12 de março de 2007 determinando novo prazo para o cumprimento desta obrigação, ou seja, a derrubada das casas inseridas na APP no Setor Habitacional Vicente Pires e outras ações com vistas à regularização urbanística, fundiária e ambiental do Setor Habitacional Vicente Pires.

O segundo Termo de Ajustamento de Conduta foi celebrado entre o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (compromitente) e Distrito Federal (compromissário I), representado pela Agência Reguladora de Água e Saneamento do Distrito Federal – ADASA (compromissário II) e pela Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB (compromissária III) com interveniência do Ministério Público Federal em 12 de março de 2007.

O Termo foi estabelecido em consonância com as disposições da Lei n.º 6.938/81, Lei n.º 7.345/85, Decreto Presidencial de 10.01.2002, que cria a APA do Planalto Central, Lei n.º 9.605/98, Lei n.º 9.985/2000, Medida Provisória n.º 2.163-41/01, Lei n.º 6.766/79 e Resolução CONAMA n.º 237/97.

Este segundo TAC teve por objeto:

¹³⁵ BRASIL. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos Renováveis – IBAMA. Processo n.º 092.002.664/2004.

[...] o licenciamento ambiental dos sistemas provisórios de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, de acordo com os projetos apresentados pela COMPROMISSÁRIAIII, à adoção de ações concretas no sentido de promover a fiscalização, desobstrução e recuperação das áreas de preservação permanente (APPs) no Setor Habitacional Vicente Pires, e como medida compensatória, a elaboração de programa de controle ambiental visando à educação ambiental da população diretamente envolvida, mediante a especificação de critérios ambientais e estipulação de procedimentos a serem adotados pelas COMPROMISSÁRIAS.

As obrigações de fazer preconizadas pelo Termo foram assim definidas e distribuídas:

Quadro 4- Principais obrigações definidas pelo TAC/2007.

Compromissário	Ação	Desdobramentos das Ações
Compromissária I	Desobstrução das APPs no Setor Habitacional Vicente Pires, conforme indicadas no Relatório Final da Demarcação e Delimitação das APPs elaborado pelo SIV-Água, SEMARH e CAESB.	a) Apresentação de planejamento, cronograma executivo e procedimentos operacionais para retiradas das edificações localizadas nas APPs. b) Retirada das edificações localizadas em APPs. Prazo: 12 (doze) meses. c) Emissão de Termo de Referência para elaboração de plano de recuperação de área degradada (PRAD) das APPs. Prazo: 15 (quinze) dias a contar da publicação do TAC Apresentação do PRAD para aprovação do comprometente. Prazos: 6 (seis) meses a contar da emissão do Termo de Referência Emissão do Termo de Referência: 15 (quinze) dias a contar da publicação do TAC. Apresentação do PRAD: 6 (seis) meses a contar da emissão do Termo de Referência Aprovação do PRAD: 30 (trinta) dias a contar da apresentação d) Recuperação Ambiental da APP. Prazo: iniciada 15 (quinze) dias após aprovação do PRAD e concluída em 12 (doze) meses. e) Retirada de entulho remanescente e deposição deste em local adequado. Prazo: Conforme prazos indicados nos itens (a) e (d).
Compromissária I	Ações ininterruptas para impedir e remover novas invasões e edificações em todo o Setor Habitacional Vicente Pires até a conclusão do licenciamento.	a) Implantação de Sistema Integrado de Fiscalização. Prazo: imediato. b) Elaboração de procedimentos específicos incluindo vistorias e relatórios diários a serem realizados em todo o perímetro do Setor Habitacional e demolição de edificações irregulares. Prazo: 20 dias a partir da publicação do Termo
Compromissária III	Execução do sistema provisório de abastecimento de água e de esgotos sanitários	
Compromissária III	Fiscalizar visando coibir e desconstituir iniciativas de terceiros na implantação de instalações clandestinas para abastecimento de água a partir de sua rede de abastecimento Prazo: durante todo o período de vigência do ajuste	
Compromitente	Expedição da Licença de Instalação para complementação das obras do sistema provisório de abastecimento de água Prazo: 5 (cinco) dias a contar a partir da erradicação das edificações em APPs	
Compromissária II com apoio da III e da I	Lacrar todos os poços tubulares e cisternas cadastradas, salvo os poços destinados à irrigação da produção agrícola local desde que tenham Plano de Uso aprovado pela Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Distrito Federal – SEAPA.	

	Relatório Final de Cadastramento dos Poços elaborado pelas compromissárias III e II.
Compromissária III	Implantação do sistema de esgotamento sanitário Prazo: 18 meses a partir da licença de instalação.
Compromissário I	Promoverá ações a fim de efetivar a regularização fundiária, urbanística e ambiental do Setor;
Compromissária III	Plantio de 39.710 mudas de espécies arbóreas nativas do cerrado a) Elaboração de Programa de Plantio a Preservação. Prazo: 36 (trinta e seis) meses. b) Responsabilizar-se pela preservação, monitoramento e conservação da área recuperada.
Compromissária III	Levantamento de todos os pontos de lançamento direto e indireto de esgotos sanitários nos cursos de água da região. Prazo: 3 (três) meses a contar da implantação do sistema provisório de esgotamento sanitário
Compromissário I	Elaborar Programa de Educação Ambiental voltado à população do Setor Habitacional Vicente Pires por meio de Termo de Referência. Prazos: Elaboração do Programa de Educação Ambiental: 6 (seis) meses com duração de 3(três) anos. Elaboração do Termo de Referência: 30 (trinta) dias; Aprovação do Termo: 30 (trinta) dias
Compromissários	Elaboração de relatórios trimestrais relativos as atividades de responsabilidade direta, que serão encaminhados ao Compromitente e ao Ministério Público Federal.

Fonte: elaborado pela autora.

De maneira similar ao primeiro TAC, este também enfatiza na cláusula décima sexta, que o as obrigações serão acompanhadas e supervisionadas pelo Compromitente e que em caso de descumprimento das cláusulas, este poderá ser denunciado e suspenso, sem prejuízo das sanções e penalidades previstas na Legislação Ambiental.

O prazo de validade do TAC foi definido em sua cláusula décima oitava como sendo de 45 meses a partir de sua publicação no DOU, podendo ainda ser prorrogado a critério do comprometente, por período igual ao anterior.

Vale ressaltar ainda, sobre a possibilidade de o Termo ser rescindido, alterado, prorrogado, antecipado ou aditado, nos moldes da cláusula décima nona, desde que haja interesse entre as partes e que estejam presentes as condições estatuídas nas normas aplicáveis à espécie.

A cláusula vigésima define na cominação de multa diária no valor de R\$ 5.000,00, corrigida monetariamente pelos índices oficiais, até que este seja efetivamente cumprido, sem prejuízo das sanções civis e penais, no caso de não cumprimento de qualquer um dos prazos e obrigações pelos compromissários.

O Termo, em sua cláusula vigésima primeira, enfatiza que o TAC em questão produzirá efeitos legais a partir de sua publicação pela compromissária III, e terá eficácia de título executivo extrajudicial, conforme art. 585, inciso VII, do Código de Processo Civil.

Nesta mesma cláusula ressalta ainda que este TAC corresponde exclusivamente à proposta de licenciamento ambiental para implantação do sistema provisório de abastecimento de água e de esgoto sanitário. Sendo assim, não gera qualquer direito aos compromissários de construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar residências, estabelecimentos comerciais e obras de infraestrutura nas Colônias Agrícolas.

Em 17 de março de 2008, o Termo foi aditado (Anexo C), visando à alteração de sua cláusula segunda, conforme previsão da cláusula décima nona do TAC celebrado em 12.03.2007. Passou a vigorar então com a seguinte redação:

Quadro 5- Principais obrigações definidas pelo Aditivo ao TAC/2007.

Compromissária	Ação	Desdobramentos das Ações
Compromissária I	Desobstrução das APPs no Setor Habitacional Vicente Pires, conforme indicadas no Relatório Final da Demarcação e Delimitação das APPs elaborado pelo SIV-Água, SEMARH e CAESB.	I) Recuperação das APPs degradadas que não foram ocupadas, segundo cronograma fundado no PRAD. Prazo: imediato.
		II) Quanto as APP de córregos e nascentes: a) Apresentação de planejamento, cronograma executivo e procedimentos operacionais para retirada das edificações que não sejam de uso residencial. Prazo: 20 (vinte) dias.
		b) Retirada das edificações especificadas no item (a) . Prazo: 180 (cento e oitenta) dias.
		c) Retirada de edificações para fins residenciais. Prazo: 180 dias após aprovação do projeto urbanístico Expedição da licença de instalação e conclusão das obras de infraestrutura do local selecionado para remoção dos moradores. Prazo: 1 (um) ano a contar da assinatura do TAC.
		III) Quanto as APPs de veredas: a) Desobstrução e recuperação das APPs de vereda esta condicionada a aprovação de estudos ambientais e respectivas complementações no processo de licenciamento do SHVP.
		b) Estudos ambientais e complementações estabelecidas na letra “a” deverão ser encaminhados ao IBAMA. Prazo: máximo de 60(sessenta) dias.
		c) Caso o IBAMA constate a possibilidade de recuperação dessa área, será adotado o procedimento previsto no inciso II. Prazo: até 180 (cento e oitenta) dias.
		IV- Recuperação ambiental da APP deverá ser iniciada e concluída de acordo com o PRAD.
		V – Compromissário I apresentará o PRAD ao compromitente para aprovação. Prazos: Apresentação: 90 (noventa) dias Aprovação: 30 (trinta) dias contados a partir da apresentação
		VI – Compromissário I promoverá a retirada de entulhos remanescentes, que será depositado em local adequado com a anuência do compromitente, conforme cronograma do PRAD.
Compromissários I e II		VII) Executar e dar manutenção ao PRAD. Prazo: No mínimo 3(três) anos.
		Apresentação dos projetos de infraestrutura e urbanístico provisórios, acompanhados de documento probatório referente à discussão com a comunidade. Prazo: 60 (sessenta) dias.
		§1º Apresentação dos projetos de infraestrutura e urbanístico provisório, abrangendo apenas a

	poligonal objeto do licenciamento ambiental, pelo compromissário I. Prazo: 10 (dez) dias.
	§2º Expedição da licença de instalação precária para implantação da infraestrutura básica nas áreas onde ocorrerem remoção de famílias. Prazo: 45 dias após apresentação dos projetos de infraestrutura.
	§3º Apresentação do plano de remoção pelo compromissário I. Prazo: 30 (trinta) dias após a emissão da licença de instalação.

Fonte: elaborado pela autora.

A cláusula terceira do aditivo ao TAC enfatiza que as demais cláusulas do TAC permanecem inalteradas. No entanto, a cláusula quarta do aditivo estipula que a cláusula décima oitava passa a ter a seguinte redação: “O presente termo terá eficácia até o cumprimento integral das obrigações assumidas”.

3.2.1 Acompanhamento do cumprimento do TAC/2007

A Informação Técnica n.º 177/2007 – NLA/DITEC/IBAMA¹³⁶, elaborada em 18 de outubro de 2007, informa que após a assinatura do TAC em 12.03.2007, foram emitidas a LI n.º 004/2007 em 23/04/2007 e a LO n.º 008/2007 em 21/09/2007. O cumprimento do TAC está em curso, estando algumas cláusulas atendidas, enquanto outras se encontram em processo de atendimento.

A Cláusula Décima Terceira do TAC prevê que o COMPROMISSÁRIO I (GDF) elaborará Programa de Educação Ambiental, voltado à população do Setor Habitacional Vicente Pires, com seu respectivo Termo de Referencia. Por meio do Ofício n.º 307/2007-IBRAM, de 10/09/2007, foi encaminhado ao IBAMA-DF, o Termo de Referência do Programa de Educação Ambiental. Sendo que o IBAMA considerou que o Termo de Referência elaborado pelo BRAM atendia aos princípios norteadores dos programas de educação ambiental e que o cronograma apresentado pelo IBRAM em 11/09/2007, era viável.

No entanto, por meio do Ofício n.º 169/2008- GAB/IBAMA/DF Brasília, de 25 de janeiro de 2008, o IBAMA informa a SEDUMA que o compromisso só foi cumprido no dia 09 de setembro de 2007, quando foi entregue o referido Termo ao IBAMA/DF, portanto, com atraso de 150 dias. O referido atraso importa em multa de R\$ 750.000,00. Solicita, assim, que seja promovido o pagamento do valor devido de R\$ 750.000,00 para solucionarmos esta pendência de forma administrativa.

¹³⁶ BRASIL. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos Renováveis – IBAMA. Processo n.º 092.002.664/2004.

Quanto aos Relatórios contendo os procedimentos implementados para a regularização ambiental, urbanística e fundiária do Setor Habitacional Vicente Pires, o Ofício n.º. 213.001.88582008/GAB/SEDUMA, de 1º de julho de 2008, informa sobre o encaminhamento do 3º Relatório das ações para regularização ambiental, urbanística e fundiária do Setor Habitacional Vicente Pires. Informa ainda, que ações com vistas à regularização urbanística, fundiária e ambiental do Setor Habitacional Vicente Pires estão sendo conduzidas em conjunto com a União, por intermédio da Gerência do Patrimônio da União no Distrito Federal — GRPU, da Secretaria do Patrimônio da União, vinculados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, considerando que grande parcela das terras localizadas naquele Setor pertence àquele Ente.

Tendo em vista a mudança de competência dos órgãos ambientais responsáveis pelo procedimento de Licenciamento Ambiental, decorrente do Decreto do Presidente da República s/nº de 10 de janeiro de 2002, as informações sobre o cumprimento do TAC foram buscadas no IBRAM¹³⁷. Segundo a Informação Técnica n.º 145/2011 – GELAM/DILAM/SULFI-IBRAM¹³⁸, que visa subsidiar o Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamento do Solo Projetos Habitacionais (GRUPAR), quanto ao cumprimento do referido TAC e seu Aditivo, constam as seguintes obrigações:

Quadro 6 - Cumprimento das principais obrigações definidas pelo TAC/2007, aditado em 2008.

Cláusula do Termo Aditivo	Obrigação	Prazo
II) Quanto as APP de córregos e nascentes:		
01-II a	a) Apresentação de planejamento, cronograma executivo e procedimentos operacionais para retirada das edificações não destinadas para uso residencial (tais como: uso comercial, uso coletivo(antigo institucional), muros, casas de animais,	06.04.2008

¹³⁷ IBRAM - O Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental foi criado em 28 de maio de 2007 por meio da Lei nº 3.984, para ser o órgão executor de políticas públicas ambientais e de recursos hídricos no Distrito Federal. O Instituto tem como competências:

-Exercer o poder de polícia administrativa para proteção do meio ambiente garantindo controle da poluição; do saneamento básico e domiciliar; da água e seus usos; dos esgotos sanitários; da coleta, transporte e disposição final do lixo; e das condições ambientais das edificações.

-Fiscalizar o meio ambiente urbano e rural a fim de evitar a degradação ambiental e aplicar aos infratores as penalidades previstas na legislação vigente.

-Lavar autos de constatação, de infração, bem como outros documentos de caráter administrativo, necessários ao desempenho de suas funções.

-Acompanhar o andamento dos processos administrativos, inclusive os referentes ao licenciamento ambiental, observando a eficácia das medidas indicadas em suas decisões sob o aspecto da aplicação de penalidades e cumprimentos dos termos de compromisso e de licenças ambientais, necessárias à reparação dos danos ambientais. Disponível em: < <http://www.ibram.df.gov.br/>>. Acesso em 07 abr. 2012.

¹³⁸ BRASIL. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos Renováveis – IBAMA. Processo n.º 092.002.664/2004.

	pequenas edificações não utilizadas para habitação), no prazo de 20 (vinte) dias.	
	Situação: Atendida por meio do Ofício 968/2008 – SEDUMA (10.04.2008); Plano de Operação – SUDESA (07.04.2008).	
01-II b	A retirada das edificações acima referidas deverá ser concluída no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.	17.09.2008
	Situação: Não atendida, conforme Ofício n.º 4.144/2008 – SUDESA, de 18.09.2008.	
01-II c	A retirada das edificações utilizadas para fins residenciais deverá ser concluída em até 180 (cento e oitenta) dias, após aprovação do projeto urbanístico, expedição da licença de instalação e conclusão das obras de infraestrutura do local selecionado para remoção dos moradores, ações que deverão ter seu término em até um ano a constar da assinatura do presente termo.	17.03.2009 17.09.2009
	Situação: Não atendida, pois o projeto urbanístico ainda não foi aprovado.	
01-V	O COMPROMISSÁRIO I apresentará o PRAD ao COMPROMITENTE, no prazo de 90 (noventa) dias. O prazo para sua aprovação será de 30 (trinta) dias contados a partir da sua apresentação, salvo em caso de necessidade de complementações, quando se reiniciará a contagem de novo prazo.	Apresentação : 17.06.2008 Aprovação: 12.10.2008
	Situação: Em atendimento, mediante Ofício 213.002546/2008 – SEDUMA, de 12.09.2008. O IBRAM esta avaliando o PRAD.	
01-VI	O COMPROMISSÁRIO I promoverá a retirada dos entulhos remanescentes das ações e operações indicadas acima e depositará o referido material em local adequado, com a anuência prévia do COMPROMITENTE, conforme cronograma previsto no PRAD.	-
	Situação: Não atendida. IBRAM aguarda indicação do local de depósito.	
Cláusula do TAC	Obrigação	Prazo
9ª	A COMPROMISSÁRIA III implantará sistema de esgotamento sanitário, contemplando rede de coleta e sistema de exportação para ETE Melchior, no prazo de 18 meses a partir da licença de instalação a ser expedida pelo COMPROMITENTE.	Implantação: 23.10.2008
	Situação: Não atendida. Por meio do Ofício 208/2007-CAESB, de 16.07.07, a empresa solicita prazo de 40 meses para a execução, sendo o novo prazo em 23.08.2010. O pedido de alteração do prazo é reiterado por meio da Carta 178/2008 – CAESB.	
9ª Parágrafo único	O COMPROMITENTE analisará e, se for o caso, emitirá licença de instalação no prazo de 3 (três) meses, a partir da assinatura do presente termo. Este prazo não inclui eventuais complementações a cargo do empreendedor e será interrompido até a sua apresentação.	LI: 23.04.2007
	Situação: Atendida. Foi emitida a LI 004/2007-IBAMA, de 23.04.2007	
11ª	A COMPROMISSÁRIA III efetuará o plantio de 39.710 mudas de espécies arbóreas nativas do cerrado, em local a ser definido pelo COMPROMITENTE, como contrapartida àquelas que serão erradicadas na implantação do sistema provisório de abastecimento de água. Esta medida deverá ser executada conforme as condições técnicas previstas pelo programa de plantio a preservação a ser aprovado pelo COMPROMITENTE. A empresa deverá responsabilizar-se pela preservação, monitoramento e conservação da área recuperada em um prazo de 36 (trinta e seis) meses.	16.10.2011
	Situação: Em atendimento. Mediante Ofício 065/2007 – CAESB, de 05.11.2007, encaminha TR para plano de revegetação das áreas de influência das obras de implantação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. A Carta n.º 223/2008-CAESB, de 16.10.2008, informa sobre o plantio de 60.130 mudas, sendo 39.170 relativas ao SHVP. O Laudo de Vistoria 01/2009 sugere que os espécimes mortos estão sendo replantados.	
12ª	A COMPROMISSÁRIA III promoverá o levantamento de todos os pontos de lançamento de efluentes sanitários nos talvegues e cursos d'água da área do Setor Habitacional Vicente Pires. Em função desse levantamento, serão tomadas as medidas necessárias para fazer cessar a prática. O prazo para execução dessas medidas é de 3 (três) meses, a contar da implantação do sistema provisório de esgotamento sanitário.	23.11.2010
	Situação: A ser atendida O sistema de esgotamento sanitário não foi instalado.	
14ª		2007: junho, set e dez.

	Os COMPROMISSÁRIOS elaborarão relatórios trimestrais referentes às suas atividades de responsabilidade direta, encaminhando-os ao COMPROMITENTE e ao Ministério Público Federal.	2008: mar, junho, set e dez. 2009: mar e junho
	Pendentes: 12.2008, 03.2009 e 06.2009. Foram encaminhados os seguintes relatórios: Ofício 253/2007 – CAESB (31.08.2007), Ofício 2.506/2007 – SEDUMA (12.09.2007), Ofício 4.141/2007 – SUDESA (03.12.2007), Ofício 269/2008 – SEDUMA (05.03.2008), Ofício 1.812/2008 – SEDUMA (01.07.2008) e Ofício 2.832/2008 – SEDUMA (08.10.2008).	

Fonte: elaborada pela autora.

Da análise dos dados acima apresentados verifica-se que as cláusulas 01-II-b, 01-II –c, 9ª, 12ª e 14ª ainda não haviam sido atendidas em 04.11.2011.

No entanto, o sistema de esgotamento sanitário em Vicente Pires já foi inaugurado cumprindo, assim, a cláusula 9ª. Em relação aos pontos de lançamento de esgotos estes já foram levantados, sendo que o córrego Vicente Pires esta sendo monitorado rotineiramente em 05 pontos para avaliação da qualidade de suas águas, segundo Resolução n.º 357/2005¹³⁹ CONAMA. Conclui-se, portanto, que apenas as cláusulas 01-II-b, 01-II –c e 14ª não haviam sido cumpridas em 10.04.2012 ou que o cumprimento destas não havia sido informado ao IBRAM.

Ainda em consulta ao Parecer Técnico n.º 334/2010 – Sepan/Dipex/DPD do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios¹⁴⁰, emitido em 17 de dezembro de 2010, este conclui que o referido TAC, bem como seu Termo Aditivo apresentam cláusulas que não foram cumpridas.

3.3 Ação de Execução do TAC/2005

Embora o TAC apresente uma série de vantagens à parte que cumpre o acordo, pode acontecer que as obrigações não sejam cumpridas conforme as cláusulas estipuladas, surgindo assim a obrigatoriedade de executá-lo. No entanto, o legislador não previu um procedimento próprio para a execução do TAC no âmbito da Ação Civil Pública, sendo o Código de Processo Civil utilizado de maneira subsidiária.

¹³⁹ BRASIL. Resolução CONAMA n.º 357/05, de 18 de março de 2005. Alterada pela Resolução n.º 410/2009 e pela n.º 430/2011. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res05/res35705.pdf>>. Acesso em: 15 de abr. 2012.

¹⁴⁰ BRASIL. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos Renováveis – IBAMA. Processo n.º 092.002.664/2004.

Frente ao descumprimento do termo, qualquer um dos colegitimados é obrigado a executar o título, ou seja, o órgão público celebrante não dispõe de qualquer discricionariedade quanto ao binômio oportunidade/conveniência na execução do título.

Com o inadimplemento do termo surge ainda a cominação, geralmente na forma de multa diária. Cumpre esclarecer que a cominação não substitui a obrigação, serve apenas para desestimular o inadimplemento do termo, sendo sua execução independente a do termo.

Quanto à execução do TAC, o rito procedimental esta atrelado ao objeto do ajuste, de forma que alterando o conteúdo das obrigações, será alterada também a espécie procedimental. Como descrito por Segura¹⁴¹, o processo de execução do TAC pode assumir os seguintes ritos: execução de obrigação de fazer, execução de obrigação não fazer, execução para entrega de coisa, execução por quantia certa contra devedor solvente e execução contra Fazenda Pública.

Em 04 de outubro de 2006, A Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA/DF ajuizou Ação de Execução, fundada em título executivo extrajudicial, na 11ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, em desfavor do Distrito Federal, Processo nº 2006.34.00.030731-1, pelo descumprimento do TAC firmado em 22.09.2005, requerendo:

- a) a citação dos órgãos do Distrito Federal, ora Executados, para cumprir a obrigação de fazer por eles assumidas, consistente no adimplemento das obrigações não cumpridas na Cláusula Quarta do TAC- Termo de Ajustamento de Conduta, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, bem como pagar multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por dia de atraso no cumprimento da obrigação a partir da citação desta ação, caso em que deverá haver sequestro dos bens do Governo do Distrito Federal, através dos órgãos específicos, prosseguindo-se até o julgamento da procedência do pedido, e condenando-se os executados a satisfazerem a pretensão inicial.
- b) Por fim, requer a citação dos Executados para contestar a presente ação, sob pena de revelia e, ao final, a sua condenação nos ônus da sucumbência.
- c) A intimação do Ministério Público Federal para querendo, atuar na presente lide, considerando que é órgão interveniente no Termo de Ajustamento de Conduta¹⁴²;

¹⁴¹ SEGURA, Jonas Zoli. Os efeitos do descumprimento do compromisso de ajustamento de conduta ambiental. *Jus Navegandi*. Teresina. ano 15, n. 2697, 19 nov. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17859/os-efeitos-do-descumprimento-do-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-ambiental>>. Acesso em: 5 jun. 2011.

¹⁴² Processo nº 2006.34.00.030731-1 – Execução de Título Executivo Extrajudicial – Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta. Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

Em 09 de julho de 2008, o Distrito Federal, por meio de sua Procuradoria, opôs Embargo com efeito suspensivo, alegando que:

a) o IBAMA já havia celebrado novo TAC em 12.03.2007, concedendo novo prazo para a derrubada das edificações inseridas em APP no Setor Habitacional Vicente Pires. Tendo em vista que o novo acordo estabelecido revogava o anterior (celebrado em 22.09.2005) e que apenas este último foi objeto de execução, impõe-se a extinção da execução, nos termos do art. 794 do Código de Processo Civil.

b) Em relação à elaboração e encaminhamento de Relatórios dos procedimentos adotados para cumprimento do novo acordo, estes estavam sendo encaminhados ao IBAMA e ao Ministério Público Federal - MPF. Acrescenta que o 3º Relatório das Ações para Regularização Ambiental, Urbanística e Fundiária do Setor Habitacional Vicente Pires foi enviado em 02.07.2008.

c) Esclarecer que todas as ações que objetivam a regularização urbanística, fundiária e ambiental do Setor Vicente Pires estão sendo conduzidas em conjunto com a Gerência do Patrimônio da União no Distrito Federal — GRPU, já que a maior parte das terras em questão pertence à União.

d) As informações prestadas pela CAESB e pelo IBRAM corroboram a assertiva de cumprimento do TAC firmado em 12.03.2007.

e) Relata ainda que os agentes da Administração que firmaram o TAC, objeto de execução, não mais ocupam os cargos e que de acordo com entendimentos do TJDF, o TAC seria válido durante o período no qual a autoridade que o tenha subscrito detiver competência para executar as obrigações acordadas. Com a substituição dessas autoridades ocorreria a natural extinção do TAC, pois o TAC anteriormente firmado não poderia obrigar o administrador que o venha a suceder a cumpri-lo.

(Apelação Cível n.º 20010110519959APC DF, Terceira Turma Cível, Relator: Jeronimo de Souza, julgado em 28/03/2005, DJU: 28/06/2005).

f) Destaca que, se a multa é imposta para o caso de descumprimento e, como na hipótese *sub examine*, comprova-se o adimplemento do TAC firmado em 12.03.2007, não há de se falar em imposição de multa.

Em 15 de outubro de 2008 a Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA/ICMBIO, apresentou impugnação aos embargos. Confirmou junto à Divisão Técnica e de Licenciamento Ambiental do IBAMA/DF que o novo TAC e Termo Aditivo teriam dado novos prazos para o cumprimento das ações anteriormente estabelecidas. Contudo, afirma que isso não enseja a extinção da execução, pois o TAC objeto da presente execução estabelece multa pelo descumprimento das obrigações à época firmadas. Alega que embora tenham sido estabelecidas novas obrigações e prazos ao Distrito Federal, o descumprimento do TAC anterior existiu, cabendo assim multa diária. Afirma que o descumprimento do TAC gerou

prejuízos à população, sendo por isso legítima a cobrança de multa. Caso a multa não fosse cobrada, isso possibilitaria o descumprimento do termo sem qualquer sanção, enfraquecendo este acordo.

Afirma ainda, que os ocupantes dos cargos não são os compromitentes nem compromissários do TAC, mas sim, os entes que representaram. O TAC não teria força jurídica alguma se pudesse ser descumprido apenas porque o ocupante do cargo que representou o ente pactuante não mais o ocupa. Segundo esse entendimento, caso o ocupante do cargo em comissão fosse exonerado, o TAC perderia sua eficácia jurídica. Conclui que este pensamento é inaceitável, pois tornaria ineficaz o *pacta sunt servanda* nos acordos firmados por entes públicos, ferindo o princípio da segurança jurídica.

Por fim, requereu o indeferimento do pedido de extinção da execução feito pelo embargante, devendo ser dada continuidade à execução, cobrando-se os valores devidos a título de multa diária, conforme a Cláusula Vigésima Terceira do TAC, da data do descumprimento do TAC até a data da assinatura do novo TAC (12.3.2007).

Em 11.02.2010, o GDF apresentou Réplica alegando que a celebração de novo Termo de Ajustamento de Conduta e Termo Aditivo, tendo por objeto obrigações e novos prazos para cumprimento das obrigações, indica *animus novandi* dos pactuantes. Ressalta que trata-se de uma forma de extinção das obrigações, qual seja, a novação, disciplinada no art.360, I, do Código Civil Brasileiro. Alega que não há fundamento para se buscar o adimplemento de obrigação extinta, por novação, a menos que, no momento da celebração dos novos acordos, tal garantia - execução da multa por inadimplemento – fosse expressamente ressalvada, porquanto a situação restaria enquadrada na exceção legal do art. 364 do Código Civil Brasileiro.

Quanto aos argumentos de que "*houve* prejuízos à população" ou a não exigência da multa "enfraqueceria esse tipo de acordo" não cabem, pois a nova pactuação presume o acerto de todas as obrigações anteriormente assumidas, implicando, assim, a extinção daquelas. Tal fato somente não ocorreria, caso houvesse ressalva expressa, contrário à dicção legal.

Por fim, o Processo n.º 2008.34.00.020798-1 encontra-se na 11ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal concluso para sentença.

3.4 Ação Civil Pública Ambiental

A atual Região Administrativa de Vicente Pires esta localizada no interior da Área de Proteção Ambiental (APA) do Planalto Central. Esta APA foi criada pelo Decreto do Presidente da República s/nº de 10 de janeiro de 2002 com a finalidade de proteger os mananciais, regular o uso dos recursos hídricos e o parcelamento do solo, garantindo o uso racional dos recursos naturais e protegendo o patrimônio ambiental e cultural da região, abrangendo áreas do Distrito Federal e do estado de Goiás.

Durante o acompanhamento do cumprimento dos TAC's em estudo, constatou-se a mudança de competência dos órgãos ambientais responsáveis pelo procedimento de Licenciamento Ambiental e dos demais processos dele decorrentes na APA do Planalto Central, após a publicação do Decreto s/n.º de 29 de abril de 2009.

Segundo art.5º deste Decreto, o licenciamento ambiental de algumas atividades e o respectivo supervisionamento dos demais processos dele decorrentes são de competência do IBAMA, por intermédio de sua Superintendência no Distrito Federal. Enquanto que seu art. 11 prevê que o licenciamento ambiental dos empreendimentos especificados no Anexo I, na APA do Planalto Central, seria de responsabilidade dos órgãos ambientais do DF e do Estado de Goiás.

No entanto, o Decreto de 29 de abril de 2009 deu a seguinte redação ao art. 5º e revogou o art. 11 do Decreto de 10 de janeiro de 2002:

Art. 5º Na APA do Planalto Central, o licenciamento ambiental e a supervisão dos demais processos dele decorrentes serão realizados pelos órgãos e entidades ambientais competentes, nos termos do que dispõe o art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, levando-se em conta as seguintes atividades:

I - implantação de projetos de urbanização, novos loteamentos e expansão ou modificação daqueles já existentes;

II - implantação ou expansão de serviços públicos de água, esgoto e energia elétrica;

III - remoção de vegetação nativa em qualquer estágio de sucessão;

[...]

VII - implantação ou execução de qualquer atividade potencialmente degradadora do meio ambiente, nos termos da lei.

Parágrafo único. Serão ainda licenciadas e supervisionadas na forma estabelecida pelo caput deste artigo, as atividades previstas no art. 2º da Resolução CONAMA nº 001/86.

Art. 11 O licenciamento ambiental das atividades descritas no Anexo I, na APA do Planalto Central, é de responsabilidade dos órgãos ambientais do Distrito Federal e do Estado de Goiás (Revogado pelo Decreto de 29 de abril de 2009).

A partir deste Decreto, a Superintendência do IBAMA no DF compreendeu que o Licenciamento Ambiental dos empreendimentos localizados na APA do Planalto Central seria de competência do IBRAM e do órgão ambiental do Estado de Goiás e não mais do IBAMA, e encaminhou os processos de Licenciamento para estes órgãos.

Devido à discordância com a interpretação realizada pelo IBAMA, quanto à competência para licenciamento de empreendimentos na APA do Planalto Central, o Ministério Público Federal propôs Ação Civil Pública Ambiental¹⁴³, com pedido liminar e de antecipação de tutela em desfavor da União, do IBAMA, do Distrito Federal, do IBRAM e do Estado de Goiás em 26 de maio de 2009.

Quanto a este entendimento do IBAMA, manifestou-se o MPF na Ação Civil Pública, *in verbis*:

Data maxima venia, segundo nosso entendimento, equivocou-se a Superintendência do IBAMA no Distrito Federal. A uma, porque o instrumento normativo utilizado para se proceder essa modificação na APA do Planalto Central mostra-se eivado de nulidade, tendo em vista que qualquer alteração de unidade de conservação deve ser feita por força de lei em sentido estrito. A duas, porque, mesmo que se considere tal instrumento normativo adequado, o novo Decreto remeteu à disciplina prevista no artigo 10 da Lei nº 6.938/1981, que regulamentado pela Resolução CONAMA nº 237/1997, determina que o licenciamento ambiental em unidades de conservação de domínio da UNIÃO (caso da APA do Planalto Central) é de competência do IBAMA.

¹⁴³ A Ação Civil Pública é disciplinada pela Lei n.º 7.347 de 24 de julho de 1985 que foi idealizada para regulamentar o § 1º do art. 14 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Atualmente a LACP é uma lei eminentemente processual que visa proteger direitos difusos e coletivos. Segundo seu art. 1º, são regidas por disposição desta Lei as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração da ordem econômica e da economia popular e à ordem urbanística. Conforme previsão do art. 3º deste dispositivo, a LACP poderá ter por objeto a condenação do infrator em dinheiro ou o cumprimento de uma obrigação de fazer ou não fazer. Quanto a legitimidade para propor a ação principal, bem como ação cautelar, a previsão legal compreende o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e associações. Destacam-se ainda os seguintes parágrafos deste artigo:

§1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

[...]

§6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. Justiça Federal de Processo Nº 2009.34.00.017960-9. Ação Civil Pública, Justiça Federal de 1ª Instância.

Assim, mostra-se imprescindível que o Poder Judiciário venha a corrigir tal irregularidade, sob pena nulidade dos atos praticados pelas autoridades incompetentes e potenciais danos irreversíveis ao meio ambiente.

E requereu, nos termos do art. 3º e seguintes da Lei nº 7.347/1985, como pedidos principais:

- a) seja decretada a nulidade da nova redação do artigo 5º do Decreto s/nº de 10/1/2002, que criou a APA do Planalto Central, dada pelo Decreto s/nº de 29/4/2009 e do artigo 2º do Decreto s/nº de 29/4/2009;
 - b) determinar ao IBAMA (Superintendência do Distrito Federal) que conduza e que se abstenha de encaminhar ao IBRAM e ao Estado de Goiás os processos de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos previstos no artigo 5º do Decreto s/nº de 10/1/2002 localizados ou desenvolvidos no interior da APA do Planalto Central;
 - c) determinar ao IBRAM, ao Distrito Federal e ao Estado de Goiás que encaminhem ao IBAMA (Superintendência do Distrito Federal) todos processos de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos previstos no artigo 5º do Decreto s/nº de 10/1/2002 desenvolvidos no interior da APA do Planalto Central;
- Alternativamente aos itens “b” e “c”:
- d) determinar ao IBAMA que conduza e que se abstenha de encaminhar ao IBRAM os processos de licenciamento ambiental de atividades empreendimentos de significativo impacto ambiental desenvolvidos no interior da APA do Planalto Central (artigo 4º, inciso I, in fine, da Resolução CONAMA nº 237/1997);
 - e) determinar ao IBRAM, ao Distrito Federal e ao Estado de Goiás que restitua e encaminhe ao IBAMA todos os processos de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de significativo impacto ambiental desenvolvidos no interior da APA do Planalto Central (artigo 4º, inciso I, in fine, da Resolução CONAMA nº 237/1997); e
 - f) de todos os réus, solidariamente, no pagamento das custas processuais e demais despesas do processo.

Porém, em 18 de dezembro de 2009, a Justiça Federal de 1ª Instância, Seção Judiciária do Distrito Federal, sentenciou o Processo n.º 2009.34.00.017960-9, indeferindo o pedido de tutela antecipada, *in verbis*:

Impõe-se o indeferimento do pedido de tutela antecipada. Com efeito, o Decreto questionado pelo douto *Parquet* (Decreto s/nº de 29/4/2009) não altera ou suprime o espaço territorial da APA do Planalto Central, mas apenas transfere parte da competência para o licenciamento ambiental para o IBRAM e a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de Goiás, [...]. Colocada essa premissa, não há perigo de dano irreparável na manutenção do *status quo* até o julgamento definitivo da lide, uma vez que a fiscalização ambiental na área está perfeitamente assegurada pelos órgãos ambientais do Distrito Federal e do Estado de Goiás – com a participação do ICMBio, que, em princípio, detêm as mesmas condições técnicas para analisar potenciais danos ao meio ambiente. É certo que pode o autor questionar a legitimidade da alteração presidencial e demonstrar a competência do IBAMA em razão da eventual amplitude nacional do impacto ambiental da atividade, nos

termos do § 4º do artigo 10 da Lei 6.938/81. Tal demonstração, contudo, depende de ampla dilação probatória, especialmente porque, *in casu*, o próprio IBAMA - entidade que detém condições para examinar a questão do ponto de vista técnico -, concluiu pela desnecessidade de sua intervenção na APA do Planalto Central, ao menos por ora.

Em síntese, a Justiça Federal indeferiu o pedido de tutela antecipada, tendo em vista que o Decreto s/nº de 29/4/2009 apenas transferiu parte da competência para o licenciamento ambiental do IBAMA para o IBRAM e a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de Goiás, não configurando perigo de dano irreparável até o julgamento definitivo da lide, pois a fiscalização esta sendo efetuada pelos órgãos ambientais do Distrito Federal e do estado de Goiás.

Acrescenta ainda, que quanto à legitimidade da alteração presidencial, decorrente do Decreto s/nº de 29/4/2009, devido à amplitude nacional do impacto gerado depende de elementos probatórios, tendo em vista que o próprio IBAMA reconheceu a competência dos órgãos distrital e estadual no licenciamento do empreendimento.

Cumprе ressaltar, que o Decreto s/nº de 10.01.2002 combinado ao art. 4º, § 2º da Resolução CONAMA n.º 237/1997, delegou a competência do licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ambiental aos órgãos ambientais do Distrito Federal e do estado de Goiás quando localizados dentro da APA.

Com a publicação do Decreto s/n.º de 29.4.2009, a delegação deixou de existir, devido a alteração do art. 5º e a revogação do art. 11, remetendo a competência para o licenciamento destes empreendimentos a regra geral, ou seja, aquela prevista no art. 10 da Lei n.º 6.938/81, regulamentada pela Resolução CONAMA nº 237/1997, nos seguintes termos:

Lei n.º 6.938/81

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

[...]

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no

caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

Resolução CONAMA Nº 237/1997

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

[...]

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

Portanto, conclui-se pela competência do IBAMA para o licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ambiental localizado no interior da APA do Planalto Central, por ser esta Unidade de Conservação de domínio da União.

A propósito, o Decreto s/nº de 29 de abril de 2009 se mostra nulo, por contrariar à Constituição Federal de 1988, bem como à Lei n.º 9.985/2000, pois prevê alterações na APA do Planalto Central, especialmente quanto à competência para o Licenciamento Ambiental. As alterações em unidade de conservação só podem ser feitas por lei em sentido estrito e não por ato normativo.

Por sua vez cumpre esclarecer que a Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011 alterou o art. 10 da Lei n.º 6.938/81, revogando seus parágrafos 2º, 3º e 4º.

Art. 20. O art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

§ 2º (Revogado).

§ 3º (Revogado).

§ 4º (Revogado).” (NR)

Art. 21. Revogam-se os §§ 2º, 3º e 4º do art. 10 e o § 1º do art. 11 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Assim, com a revogação do § 4º, art. 10 da Lei nº 6.938/81, a competência para o licenciamento de empreendimentos na APA do Planalto Central passou a ser de responsabilidade do IBRAM e do Órgão Ambiental do estado de Goiás.

A doutrina de forma majoritária aponta que o Brasil possui um dos mais avançados sistemas jurídico constitucionais na proteção do meio ambiente. Contudo, como afirma Scalón¹⁴⁴ o sistema ainda precisa ser regulamentado, pois se mostra carente de aplicabilidade em vários de seus dispositivos, e a fiscalização, que seria a melhor forma de combater a degradação ambiental ainda se apresenta extremamente frágil.

Espera-se que com a definição de competência, os órgãos ambientais procedam finalmente aos licenciamentos e passem a acompanhar e fiscalizar os TAC's anteriormente firmados, para que estes sejam eficazes na proteção do meio ambiente no DF.

¹⁴⁴ SCALON, Maria Gutierrez Brandão. Direito ambiental e recursos hídricos. *UNIUBE Revista Jurídica – UNIJUS*, v.7.n 1,p. 99-112, 2004.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, prevê que compete ao Poder Público e à coletividade os deveres de defender e preservar o meio ambiente, assegurando às presentes e futuras gerações o ambiente ecologicamente equilibrado, imprescindível à sadia qualidade de vida.

Dentre os diversos instrumentos jurídicos disponíveis à defesa dos interesses difusos e coletivos, tal como a tutela do meio ambiente, a doutrina destaca o Termo de Ajustamento de Conduta. Este instrumento objetiva readequando a conduta do compromissário e recuperar os danos ambientais. Ressalta-se, que a reparação ambiental deve privilegiar os instrumentos de precaução e prevenção, já que as ações judiciais não garantiriam a reparação ambiental.

A primeira grande vantagem deste instrumento consiste em privilegiar a negociação, o que contribui de maneira significativa para sua eficiência, já que as partes interessadas no acordo definem as obrigações, prazos, condições e etc. Dentre outras vantagens podem ser citadas ainda o fato do TAC permitir uma tutela mais célere, corresponder a um procedimento de menor onerosidade econômica e social e o fato de não movimentar a máquina jurisdicional economizando recursos públicos.

Embora não haja previsão legal expressa quanto à forma do instrumento, a doutrina define que este deverá necessariamente ser reduzido à termo, explicitar a natureza do ajuste, estabelecer cláusulas obrigacionais, definir a responsabilidade do obrigado, identificar da partes, definir prazos para o cumprimento das obrigações em cláusula específica ou de vigência do ajuste e prever multa cominatória, no caso de inadimplemento. Soma-se a estes critérios ainda, que o teor do ajuste deve ser público e que devem ser realizadas audiências públicas para a divulgação do termo de forma que a sociedade local possa opinar e contribuir.

Da análise efetuada, não resta dúvida de que os TAC's em questão foram elaborados de acordo com estes critérios, fundamentados ainda nos Princípios da Proporcionalidade, do Acesso à Justiça, da Prevenção, da Precaução, da Tutela Específica, Princípio da Aplicação Negociada da Norma Jurídica, do Poluidor-Pagador e da Obrigatoriedade da Reparação integral do Dano.

Para dar início ao estudo sobre a eficiência do TAC na resolução de conflitos ambientais, foi escolhido um TAC celebrado em 22 de setembro de 2005, tendo como compromitente o Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e como compromissário o Governo do Distrito Federal.

Tendo em vista a impossibilidade de cumprimento deste termo, frente às dificuldades encontradas para a demolição das estruturas irregulares edificadas em APPs, condição esta configurada como condicionante para a emissão da Licença de Instalação do Setor Habitacional, este foi renegociado, sendo elaborado um novo termo. O não cumprimento da obrigação da cláusula 4ª, referente ao TAC/2005, fez com que o IBAMA procedesse à execução da obrigação de fazer fundada em título executivo extrajudicial, estando essa aguardando pronunciamento.

O novo termo foi celebrado em 12 de março de 2007 e aditado em 17 de março de 2008. À análise dos documentos disponibilizados pelo IBAMA e pelo IBRAM para a realização desse estudo não evidenciaram o cumprimento total do TAC. Além disso, como os documentos não são recentes, depreende-se, também, que o acompanhamento do cumprimento das obrigações não tem sido realizada de forma sistemática.

Após o início deste estudo, em consulta aos órgãos ambientais, percebeu-se a indefinição de competência trazida pelo Decreto s/n.º de 29 de abril de 2009 em relação ao licenciamento ambiental.

O IBAMA, bem como o IBRAM, consideram que a competência para o licenciamento é dos órgãos distrital e estadual, enquanto o MPF considera que a competência é do IBAMA. Frente a esse conflito de competência, os processos de licenciamento foram encaminhados aos órgãos distrital e estadual. Como os TACS em estudo estão incluídos nos processos de licenciamento da RA de Vicente Pires, o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento dos TAC's restou prejudicada, não sendo realizados de forma efetiva, já que nem o IBAMA e nem o IBRAM dispõem de informações recentes sobre o cumprimento das obrigações.

Dos fatos narrados, verifica-se que, embora o TAC seja um instrumento teoricamente eficiente, este precisa ser monitorado, acompanhado e fiscalizado pelos órgãos competentes, sob pena de não produzir efeitos como instrumento de prevenção e precaução

em reparar, fazer cessar os danos ambientais ou seus mitigar seus efeitos.

Considerando, que o objeto do TAC consistia em licenciar os sistemas de saneamento para fornecer água tratada e esgotamento sanitário à população da RA de Vicente Pires, verifica-se que embora nem todas as obrigações estejam cumpridas, a população já dispõe destes serviços ficando mais protegido quanto às doenças de veiculação hídrica. No entanto, como não houve a demolição de todas as construções irregulares, estas não foram interligadas as redes de água e esgotamento sanitário. Por isso, a população que reside em construções irregulares continua utilizando água subterrânea de maneira indiscriminada e deplecionando o lençol freático, embora este uso tenha sido mitigado.

O TAC também é passível de sofrer distorções. Dentre as principais causas destas distorções, aponta-se a falta de publicidade e de participação das partes interessadas, ausência de controle pelo Ministério Público quando o termo é tomado por outros legitimados, baixo compromisso dos órgãos de fiscalização e o aparato legislativo que o regulamenta.

Conclui-se assim, que a utilização de instrumentos alternativos para assegurar o equilíbrio ecológico e a qualidade de vida só surte efeito se adequadamente acompanhados e fiscalizados para não sofrer distorções. Caso estes procedimentos não sejam levados em consideração a degradação ambiental não cessará.

No caso concreto, existem indícios de que sua eficácia foi profundamente prejudicada, quanto à definição das obrigações e dos prazos. Provavelmente, as obrigações apresentavam-se bastante complexas, de difícil execução, para serem atendidas nos prazos estipulados. No entanto, existiu uma negociação prévia para a definição do conteúdo do termo. Outros fatores que refletiram de maneira negativa na eficácia do TAC foram: a indefinição quanto à competência dos órgãos ambientais para o licenciamento dos empreendimentos e a política habitacional no DF.

Quanto à utilização do TAC como instrumento extrajudicial de reparação de dano ambiental, a doutrina de forma majoritária ressaltar sua importância frente às diversas vantagens que apresenta em relação à ação civil pública. Porém, não revela a eficiência do cumprimento do TAC, ou seja, a real reparação do dano. Conclui-se assim, que tal instrumento só deverá ser celebrado quando demonstrar ser a forma mais eficaz de tutelar um

direito transindividual específico, sob pena de não garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado à sadia qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano ambiental: uma abordagem conceitual*. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2000.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BARRETO, Carolina Menezes. Dano Ambiental: reparação integral e julgamento “ultra” ou “extra petita”. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2737, 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/18158>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

BELLO FILHO, Ney de Barros. A proteção jurídica do ambiente: do interesse difuso ao direito subjetivo. *Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região*. n. 2, ano 20, p.58-64. fev. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. Senado Federal, 2010.

_____. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos Renováveis – IBAMA. Processo n.º 092.002.664/2004. Informação Técnica n.º 121/2006 - DITEC/IBAMA/DF.

_____. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos Renováveis – IBAMA. Processo n.º 092.002.664/2004. Informação Técnica n.º 177/2007 – NLA/DITEC/IBAMA.

_____. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos Renováveis – IBAMA. Processo n.º 092.002.664/2004. Parecer Técnico n.º 334/2010 – Sepan/Dipex/DPD do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

_____. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos Renováveis – IBAMA. Processo n.º 092.002.664/2004. Recomendação n.º 08/2006/MPF/PR/DF/APM.

_____. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos Renováveis – IBAMA. Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta. Setor Habitacional Vicente Pires/DF. Brasília, 2005.

_____. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos Renováveis – IBAMA. Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta. Setor Habitacional Vicente Pires/DF. Brasília, 2007.

_____. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos Renováveis – IBAMA. Termo Aditivo ao Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta. Setor Habitacional Vicente Pires/DF. Brasília, 2008.

_____. Decreto de 10 de janeiro de 2002. Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental - APA do Planalto Central, no Distrito Federal e no Estado de Goiás, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2002/Dnn9468.htm>. Acesso em: 06 de abr. 2012.

_____. Lei 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4717.htm>. Acesso em: 26 abr. 2012.

_____. Lei n.º 6.766, de 10 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 06 de abr. 2012.

_____. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=313>>. Acesso em: 22.04.2011.

_____. Lei 7.244, de 7 de novembro de 1984. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7244.htm>. Acesso em: 10 mar. 2012.

_____. Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=313>>. Acesso em: 22.04.2011.

_____. Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7735.htm>. Acesso em: 06 de abr. 2012.

_____. Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 22 abr. 2011.

_____. Lei 8.884, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE em autarquia dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8884.htm>. Acesso em: 26 abr. 2012.

_____. Lei 9.099 de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm#art97>. Acesso em: 10 mar. 2012.

_____. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras

providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm>. Acesso em: 22 abr. 2011.

____ Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública. Brasília, 1999. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em: 16.11.2011.

____ Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 06 de abr. 2012.

____ Lei n.º 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm>. Acesso em: 30 abr. 2012.

____ Medida Provisória n.º 2.163-41, de 23 de agosto de 2001. Acrescenta dispositivo à Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2163-41.htm>. Acesso em: 06 de abr. 2012.

____ Portaria n.º 518, de 25 de março de 2004. Estabelece os procedimentos e responsabilidades relativos ao controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade, e dá outras providências. Disponível em: <http://portal2.saude.gov.br/saudelegis/leg_norma_pesq_consulta.cfm>. Acesso em: 15 de abril de 2012.

____ Resolução CONAMA n.º 237/97, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 06 de abr. 2012.

____ Resolução CONAMA 303/2002 de 20 de março de 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res05/res35705.pdf>>. Acesso em: 15 de abr. 2012

____ Resolução CONAMA n.º 357/05, de 18 de março de 2005. Alterada pela Resolução n.º 410/2009 e pela n.º 430/2011. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res05/res35705.pdf>>. Acesso em: 15 de abr. 2012.

____ Sistema Integrado de Vigilância, Preservação e Conservação de Mananciais SIV ÁGUA. *Diagnóstico Ambiental da Bacia Hidrográfica do Córrego Vicente Pires – DF*. [s.n.t.].

BRÜMMER, Simone. *Histórico dos movimentos internacionais de proteção ao meio ambiente*. *Jus Navegandi*, Terezina, ano 15, n. 2738, 30 dez. 2010. Disponível em: <[HTTP://jus.uol.com.br/revista/texto/1816](http://jus.uol.com.br/revista/texto/1816)>. Acesso em: 10 mar. 2011.

BURGONNOVO, Ivan. A ação civil pública e a tutela do meio ambiente: ação civil pública ambiental. *Revista Jurídica*. Blumenau, v.13, n.26, p.43-65, jul./dez.2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 3 ed. Editora Saraiva: São Paulo, 2010.

CAPELLI, Sílvia. Compensação ambiental do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: considerações pós-decisão do STF na ADIN 3.378. In: MARQUES, Claudia Lima, MEDARIAR, Odete, Silva, Solange Teles (Org.). *O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

COSTA, Karina Pinto. A (in) efetividade do direito ambiental brasileiro: análise prática das normas processuais e casos concretos. *Revista de Direito Privado*, v.9, n.36, out/dez, 2008.

DISTRITO FEDERAL. *Lei Distrital n.º 3.009, de 08 de julho de 2002*. Cria o Programa Água Nossa e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao/leis-distritais-1>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

FARIAS, Talden. Termo de ajustamento de conduta e acesso à justiça. *Revista dialética de direito processual*, n.º 52, p. 116-124, jul.,2007.

FARIAS, Talden. Possibilidade de distorção do termo de ajustamento de conduta: análise de um caso concreto. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, v. 3, n.º 14, p.10-28, out./Nov., 2007.

FERREIRA, Helene Sivini. *O risco ecológico e o princípio da precaução*. In: Estado de Direito Ambiental: tendências - aspectos constitucionais e diagnóstico. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2715, 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17990>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. *Política ambiental: busca de efetividade de seus instrumentos*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

LEITE, José Rubens Morato, LIMA, Máira Luísa Milani de, FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. *Ação civil pública, termo de ajustamento de conduta e formas de reparação do dano ambiental: reflexões para uma sistematização*. In: Édis Milaré (Coord.). *A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo. Meio ambiente. Consumidor. Patrimônio cultural. Patrimônio Público e outros interesses*. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades – atuação do Ministério Público. *Revista Jurídica*, São Paulo, n. 342, p.11-28, abr. 2006.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MUKAY, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

NUNES, Armando Teixeira Júnior. O Estado ambiental de Direito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.41, n. 163, jul./set. 2004.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta – teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SCALON, Maria Gutierrez Brandão. Direito ambiental e recursos hídricos. *UNIUBE Revista Jurídica – UNIJUS*, v.7.n 1, p. 99-112, 2004.

SEGURA, Jonas Zoli. Os efeitos do descumprimento do compromisso de ajustamento de conduta ambiental. *Jus Navegandi* ano 15, n. 2697, 19 nov. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17859/os-efeitos-do-descumprimento-do-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-ambiental>>. Acesso em: 5 jun. 2011.

SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2010

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Medidas compensatórias para a reparação do dano ambiental*. *Revista de direito ambiental*, v.9, n.º 36, p.42-57, out/dez., 2004.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental – As dimensões do dano ambiental no Direito Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacinto Arruda. O devido processo administrativo na execução de termo de ajustamento de conduta. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 8, n.32, p.115-120, abr./jun. 2008.

TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Manual de Direito Ambiental*. 5.ed. Rio de Janeiro: 2010.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO. Seção Judiciária do Distrito Federal. Processo nº 2006.34.00.030731-1. Brasília, 2006

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO. Seção Judiciária do Distrito Federal. Processo nº 2009.34.00.017960-9 . Brasília, 2009.